

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

### 2. Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

**Sumario:** *Introducción. I. Aspectos generales del procedimiento de revisión del POT. II. Principales desafíos jurídicos que presenta el procedimiento de revisión del POT. III. Reflexiones finales.*

**Resumen:** *A la vista de las dificultades que se han evidenciado en la práctica esta última década en la revisión de los POT de primera generación, este artículo presenta las líneas fundamentales del marco legal estatuido para la revisión de los POT y, con base en la lectura de la jurisprudencia que ha resuelto los conflictos presentados durante los procesos de revisión, sistematiza y pone de relieve algunos de los principales desafíos jurídicos que acompañan al proceso de revisión de estos instrumentos.*

**Palabras clave:** *POT. Revisión del POT. Concertación ambiental. Participación ciudadana.*

Por: Héctor Santaella Quintero\*

#### Introducción:

Pese a los innegables avances que ha representado para la regulación del Derecho Urbanístico colombiano la Ley 388 de 1997 (en adelante Ley de Desarrollo Urbano o LDU), no son pocos los aspectos frente a los cuales sus

---

\* Profesor del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en Derecho del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor invitado de la Universidad Autónoma de Madrid (2021).  
Contacto: hector.santaella@uexternado.edu.co

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

contenidos resultan ambiguos o insuficientes. La reglamentación de lo rural o del espacio público son, acaso, cuestiones frente a las cuales este déficit de regulación legal resulta manifiesto y ya ha sido comentado<sup>30</sup>. Acaso menos atención ha merecido lo concerniente a las incertidumbres que rodean a la regulación legal del procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial (en adelante POT). Ciertamente, a pesar de ser objeto de una disposición legal especial (como es el artículo 28 de la LDU), su sentido dista de ser explícito o de ofrecer una perspectiva integral o expresa sobre la cuestión abordada. En este como en otros tantos temas, la lectura aislada de un solo precepto de la LDU no ofrece una perspectiva nítida ni apropiada de lo que el conjunto de su regulación requiere<sup>31</sup>; para ello es precisa la consideración integral del texto legal y de sus decretos reglamentarios, así como tomar en cuenta, además, las cláusulas constitucionales en juego (v. gr. el principio de primacía del interés general, la seguridad jurídica, la protección de la confianza legítima y la función social y ecológica de la propiedad privada, al igual que la cláusula de debido proceso).

El presente escrito apunta a presentar las líneas fundamentales del marco legal estatuido para la revisión de los POT, así como poner de relieve algunos de los principales desafíos jurídicos que acompañan al proceso de revisión de estos instrumentos. Esta clase de trámite presupone, como es natural, la preexistencia

---

<sup>30</sup> Así, por ejemplo, respecto del déficit regulatorio del suelo rural en la LDU, véase LUIS CARLOS AGUDELO PATIÑO. *La ciudad sostenible. Dependencia ecológica y relaciones regionales. Un estudio de caso en el área metropolitana de Medellín, Colombia*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, 2010, pp. 113 y ss. También HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “El suelo rural bajo asedio: análisis en clave de pospandemia y de legalidad urbanística”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 29, 2023, pp. 66 y ss. Frente a cómo es la Ley 9 de 1989 la principal fuente de regulación jurídica en materia de espacio público, véase SEBASTIAN BARRETO CIFUENTES. “Generación y gestión del espacio público en las ciudades: una perspectiva desde el derecho administrativo colombiano”, en *Ordenación del territorio, ciudad y Derecho Urbano. Competencias, instrumentos de planificación y desafíos*, (Eds. J. I. Rincón y N. Cabezas), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020, pp. 912 y ss.

<sup>31</sup> En este sentido, véase, también JUAN CARLOS GARCÍA BOCANEGRA y GLORIA HENAO GONZÁLEZ. “La norma urbanística derivada de los planes de ordenamiento territorial y sus principales instrumentos de planificación complementarios”, en *Manual de Derecho Urbano* (Ed. G. Henao, C. Acosta y J. Hofman), Bogotá, Universidad del Rosario, 2019, p. 112.

## **Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos**

de un instrumento de ordenación territorial ya adoptado, susceptible de ajustes o revisiones de conformidad con los supuestos previstos por la LDU. Aun cuando se trata de procedimientos de primerísima importancia (como se ha evidenciado en cualquiera de los municipios colombianos que han atravesado o han intentado transitar esta senda), además de las tensiones políticas, económicas y sociales inherentes a la modificación de una norma tan primordial para cualquier comunidad como es su POT, las incertidumbres jurídicas que acompañan lo relativo al procedimiento de revisión representan otro escollo más para surtir este trámite. Las complicaciones evidenciadas durante la última década para la revisión del POT del Distrito Capital de Bogotá son acaso la mejor muestra de lo anterior. El creciente número de decisiones de la justicia administrativa en los que se suspenden o anulan los POTs son otra evidencia de ello. Estos casos reflejan la pertinencia e importancia de meditar sobre esta cuestión.

Con el fin de lograr el objetivo perseguido, en la primera parte de este escrito se presentan algunas consideraciones generales sobre el procedimiento de revisión del POT (I), para dedicar su segunda sección al análisis de algunas de las problemáticas más salientes de la temática examinada (II). El escrito cierra con algunas reflexiones finales sobre la cuestión revisada (III).

### **I. Aspectos generales del procedimiento de revisión del POT:**

La dinámica inherente a las ciudades, las visiones contrapuestas que sobre el desarrollo urbano se pueden tener al interior de una misma comunidad, el carácter mudable de las mayorías en una sociedad democrática, la progresiva mejora en la calidad y cantidad de información disponible sobre las particularidades de un determinado territorio, los vaivenes del sector inmobiliario y la trascendencia que en este último tiene la estabilidad jurídica, sumado a la confianza legítima merecedora de protección que siembra en los propietarios de bienes raíces una determinada regulación urbanística y su interés en que esta

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

sea siempre favorable para su patrimonio, hace de lo referente a la revisión del POT una de las cuestiones más relevantes e intrincadas del Derecho Urbanístico. Se trata, en síntesis, de un ámbito surcado de tensiones y de intereses cruzados.

Ello ha sido correctamente destacado por la jurisprudencia constitucional, que al abordar un debate planteado sobre el pretendido reconocimiento legal de “derechos adquiridos” sobre los usos del suelo reglados en un POT, no dudó en resaltar, en la sentencia C-192 de 2016, que:

*La importancia de las reglas del uso del suelo en la delimitación del alcance del derecho de propiedad y, en particular, de la facultad de usar los bienes inmuebles, por un lado, y la trascendencia de la planeación urbana mediante la adopción y aplicación de instrumentos que permitan asegurar un desarrollo armónico de las ciudades, por otro, impone concluir que a pesar de que **no existe un derecho a la intangibilidad o permanencia indefinida de las normas que disciplinan los usos del suelo, en tanto ello afectaría gravemente las competencias asignadas a los órganos del Estado, sí existe un derecho a que las decisiones de las autoridades territoriales sobre la variación de los usos del suelo, respeten estrictamente las reglas que rigen dicha modificación y se encuentren debidamente motivadas en razones vinculadas al interés público, social o común** (arts. 1º, 58 y 82).*

(...)

*Esta garantía impone que la aprobación y modificación de las normas relativas a los usos del suelo en los POTD satisfagan las condiciones previstas para ello. Luego, si esas decisiones tienen la capacidad de alterar las manifestaciones centrales del derecho a la propiedad en tanto pueden llegar a afectar contenidos fundamentales de las facultades bajo las cuales se ejercita, deberá asegurarse su estricta sujeción a las normas superiores y, por ello, considerando el régimen jurídico vigente, las autoridades*

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

*competentes y, en particular, los Concejos Municipales y Distritales, han de actuar teniendo en cuenta (a) las normas de superior jerarquía (Ley 388 de 1997 arts. 10 y 15), (b) los componentes del POTD y el contenido de cada uno de ellos (Ley 388 de 1997 arts. 11, 12, 13 y 14), (c) los procesos de participación y consulta en su elaboración (Ley 388 de 1997 arts. 22, 23, 24, 25 y 26) y, resalta la Corte, (d) las reglas relativas a la periodicidad de los cambios (art. 2 de la Ley 902 de 2004, modificadorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997).*

***La Ley ha previsto periodos mínimos de vigencia de los planes de ordenamiento*** -que oscilan entre cuatro (4), ocho (8) y doce (12) años según el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificada por el artículo 2 de Ley 902 de 2004- ***a fin de asegurar un mínimo grado de estabilidad que haga posible a los particulares desarrollar, en condiciones de certidumbre,*** los diferentes proyectos familiares, educativos o comerciales. *Por la misma razón, esto es, por los efectos que puede tener la modificación de las reglas de uso del suelo en el derecho de propiedad, dicha variación debe fundarse siempre en razones vinculadas al interés público, social o común, es decir, no cualquier razón, de conformidad con los artículos 1º, 58 y 82 de la Carta (negrillas fuera de texto).*

Desde una perspectiva constitucional, entonces, la prerrogativa de revisar las decisiones de ordenación del territorio plasmadas en un POT responde a la necesidad de conciliar la primacía del interés general con los intereses particulares que resultan afectados por esta clase de regulación jurídica. La función social y ecológica de la propiedad privada y los amplios poderes de conformación del derecho de propiedad que confiere a las autoridades (radicados por la LDU en cabeza de municipios y distritos) facilita esta labor. Por ende, como observa la Corte Constitucional en el fallo comentado, si bien “una modificación

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

en materia de usos del suelo, aunque inmediatamente exigible<sup>32</sup>, puede tener un impacto en el derecho de propiedad que, aunque no le permita al particular afectado oponerse a su cumplimiento, sí lo habilita para exigir una reparación cuando quiera que se cumplan las condiciones que den cuenta de la existencia de un daño antijurídico<sup>33</sup>. La indebida consideración de los intereses en juego, traducida, por ejemplo, en la no previsión de un régimen de transición adecuado o de compensaciones razonables para quienes resultan afectados por el cambio de norma, podría desencadenar, como indica la Corte, eventuales responsabilidades patrimoniales por parte de las autoridades locales<sup>34</sup>.

En este orden, el complejo procedimiento administrativo previsto para la expedición y revisión del POT debería servir de escenario privilegiado para la adecuada identificación de todos los intereses presentes, como condición de posibilidad para su apropiada consideración y ponderación<sup>35</sup>. Además de imprimir una especial legitimidad democrática a un instrumento que, como el POT, presenta una particular vocación de estabilidad jurídica y de vinculatoriedad política, concebir y aplicar el procedimiento de revisión en los términos reseñados (*i. e.* como escenario para identificar intereses contrapuestos y soluciones o medidas que permitan mitigar o compensar los impactos del cambio normativo) reduce los riesgos de enfrentar condenas patrimoniales por las eventuales

---

<sup>32</sup> La Corte reconoció, en una de sus primeras decisiones, que no desconocía la prohibición de retroactividad que las normas que aseguran las relaciones de coexistencia social, como en este caso serían las relativas a la planificación urbana, fueran aplicadas de manera inmediata. En la sentencia C-511/92 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) explicó este Tribunal: “El ordenamiento jurídico correría el riesgo de petrificarse, si al regular las relaciones de coexistencia social y adaptarse a las realidades de cada momento, debiera inhibirse de afectar de una u otra manera las relaciones jurídicas preexistentes. La retroactividad por regla general, resulta censurable sólo cuando la nueva norma incide sobre los efectos jurídicos ya producidos en virtud de situaciones y actos anteriores, y no por la influencia que pueda tener sobre los derechos en lo que hace a su proyección futura.”

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-192 de 2016.

<sup>34</sup> Al respecto, véase el análisis realizado por JULIÁN PIMIENTO ECHEVERRI. *Responsabilidad del Estado por (de)limitación de la propiedad privada*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 337 y ss.

<sup>35</sup> Destaca este valor de los procedimientos administrativos HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “Comentario al artículo 1 del CPACA”, en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Comentado y Concordado* (Ed. José Luís Benavides), 2ª Edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 55-56.

## **Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos**

pretensiones reparatorias de los particulares que se sienten afectados o perjudicados en su patrimonio por las decisiones urbanísticas adoptadas.

Con todo, la conciliación de los intereses contrapuestos representa, sin duda, un asunto especialmente puntilloso. En nuestro medio, se trata de una labor que debe ser adelantada por las autoridades locales en desarrollo de los procedimientos que para el efecto ha definido la ley. Consciente de sus limitaciones materiales para ordenar el territorio de cada municipio del país y animado por un espíritu respetuoso de la autonomía local, el legislador ha optado por definir *cómo* (no *qué*) ha de decidir cada administración municipal en este frente. En últimas, como afirma BARNÉS VÁSQUEZ, “las disposiciones procedimentales tienen la virtualidad de condicionar y determinar decisivamente lo que la Administración en cada caso pueda resolver”<sup>36</sup>. Los prolongados y engorrosos procedimientos de expedición y revisión del POT previstos por la LDU tienen, entonces, esta finalidad.

Aun cuando el legislador se ha ocupado de los POTs en distintas ocasiones (v. gr. Ley 136 de 1994, Ley 152 de 1994, Ley 507 de 1999, Ley 810 de 2003, Ley 902 de 2004, Ley 1454 de 2011, Ley 1523 de 2012, Ley 1551 de 2012, Ley 1716 de 2013, Ley 1725 de 2013 y la Ley 2080 de 2021), es el artículo 28 de la LDU la norma que define los pilares fundamentales que rigen el trámite de su revisión. De acuerdo con lo expresado en ella:

**ARTICULO 28. VIGENCIA Y REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO.** *<Artículo modificado por el artículo 120 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las*

---

<sup>36</sup> JAVIER BARNÉS VÁSQUEZ. “Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 21, 2019, p. 88.

## **Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos**

*condiciones que ameritan su revisión, en concordancia con los siguientes parámetros:*

*1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.*

*2. Los contenidos de los componentes urbanos y rurales de mediano plazo tendrán una vigencia correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las administraciones municipales.*

*3. Los contenidos urbanos y rurales de corto plazo y los programas de ejecución regirán durante un período constitucional completo de la administración municipal y distrital completo, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.*

*4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.*

*No obstante, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.*

*5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.*

## **Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos**

*En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluarán por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos, y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.*

De este precepto se desprende que el legislador se inclinó por cumplir su tarea de articulación de intereses públicos y privados mediante una doble estrategia: de un lado, establecer unos tiempos de vigencia específicos para cada uno de los componentes (de largo, mediano y corto plazo) del POT; y de otro, sujetar las revisiones al mismo procedimiento agravado o complejo estatuido para la expedición del POT (artículos 23, 24 y 25 LDU). De esta forma, sin convertir las decisiones de ordenación del territorio en intangibles, la ley se cerciora de que su revisión deberá ser respetuosa tanto de los tiempos como de los procedimientos fijados. Con ello se busca excluir la arbitrariedad y el capricho, para en su lugar asegurar a las normas del POT una relativa estabilidad e instaurar una secuencia procedimental apta para conseguir objetivos instrumentales como el acopio y procesamiento de una masa de información apropiada y suficiente sobre el territorio y la comunidad, el debate técnico con diversas instancias administrativas concernidas y la participación plural y abierta de todos los interesados. Esto, como avenida para posibilitar la identificación y conciliación de los intereses en juego, así como la mayor legitimidad política y democrática para sus resoluciones y el cumplimiento de los fines trazados al municipio por el artículo 3 LDU. En últimas, también de estos aspectos dependerá la estabilidad y eficacia de las disposiciones del POT.

La definición formal de los componentes de largo, mediano y corto plazo en el POT permite establecer, en buena medida, cuáles son los contenidos revisables de acuerdo con los tiempos que van transcurriendo. De otra parte, la regla fijada por el artículo 28.4 LDU respecto a que “[l]as revisiones [del POT] estarán

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación”, despeja las dudas sobre el iter procedimental a seguir: será el mismo que el definido por los artículos 23, 24 y 25 LDU, actualmente reglamentados por el Decreto 1232 de 2020. Asimismo es clave lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 en punto a que transcurridos 90 días desde la radicación del proyecto de acuerdo en el Concejo sin que este se pronuncie en torno a su aprobación o archivo, se activa la competencia del alcalde para aprobar por decreto el proyecto presentado. Aunque vinculada a la planificación y estructuración de las bases del procedimiento (más que con este en sí mismo), también resulta crucial la exigencia legal según la cual las revisiones deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con (i) cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; (ii) la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; (iii) la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; (iv) la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, (v) así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

Finalmente, debe tomarse en consideración que en armonía con lo previsto en la Ley, según la reglamentación del Decreto 1232 de 2020, los POT pueden ser objeto de distintos tipos de revisión: **la general u ordinaria**, por vencimiento de los tiempos de vigencia de cada uno de sus componentes (de largo, mediano y corto plazo), respecto del componente vencido; y **la revisión extraordinaria**, por razones relacionadas con situaciones de emergencia o desastre natural<sup>37</sup>, con el

---

<sup>37</sup> Según el párrafo del artículo 2.2.2.1.2.3.3 del Decreto 1232 de 2020: “[d]e manera excepcional el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos cuando se justifique en: 1. La declaratoria de desastre o calamidad pública de que trata el capítulo VI de la Ley 1523 de 2012, que se desencadenen de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales. // 2. Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgos que justifiquen: la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y/o el

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

fin de posibilitar la recalificación de áreas de riesgo o la definición de restricciones más severas para el aprovechamiento de ciertas zonas. No se encuentra ya vigente la posibilidad, abierta en su momento por el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012<sup>38</sup>, de ajustar el POT para crear o habilitar suelo urbano con miras a garantizar el desarrollo de los programas de vivienda impulsados por el Gobierno Nacional.

A lo anterior debe sumarse el hecho que según lo previsto por el artículo 15.1 LDU, a pesar de tener las normas urbanísticas estructurales una clara vocación de estabilidad e inmodificabilidad en el corto y mediano plazo (lo cual restringiría su cambio a las revisiones ordinarias del componente de largo plazo del POT), su ajuste puede adelantarse en cualquier tiempo, por “iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados”. En criterio de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, “esta norma confiere al Alcalde la facultad de presentar al Concejo el proyecto de modificación excepcional de las normas urbanísticas estructurales, pero le exige que la ejerza *“con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados”*, los cuales corresponde al Concejo analizar y valorar, pues en este radica la competencia para aprobar o improbar el POT y sus revisiones y modificaciones”<sup>39</sup>. En últimas, dado el papel instrumental de las normas estructurales frente al cumplimiento de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano<sup>40</sup>, resultaría irrazonable su total inamovilidad o intangibilidad. Esta modificación podría suponer otra forma de revisión (parcial)

---

establecimiento de otras condiciones de restricción que se requieran diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente”.

<sup>38</sup> Esta facultad tenía vigencia inicialmente hasta 2016, y la Ley 1753 de 2015 la amplió hasta 2020.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 2 de septiembre de 2013, Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00397-00 (2162).

<sup>40</sup> Según lo previsto por el numeral 1º del artículo 15 LDU, las normas urbanas estructurales “[s]on las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano”.

## **Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos**

del POT si se emprende de forma aislada (es decir, no vinculada o enmarcada dentro de un proceso de revisión ordinario o extraordinario); evento en el cual deberá sujetarse en todo a las previsiones vigentes en el POT, respetar la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran. De no encuadrarse esta modificación en un proceso de revisión general ordinario no podrían, naturalmente, variarse los objetivos y estrategias de largo y mediano plazo definidas en los componentes General, Urbano y Rural del POT, ni tampoco ampliar los términos de vigencia del POT ni las de sus componentes o contenidos. El objeto y sentido de una revisión parcial aislada (o desvinculada de un proceso de revisión ordinaria o extraordinaria), conforme a lo previsto por el texto del artículo 15.1 LDU, sería, así, puntual y específico: posibilitar solo la modificación de las normas estructurales, en atención a su ya referido carácter instrumental.

### **II. Principales desafíos jurídicos que presenta el procedimiento de revisión del POT:**

De la lectura de la cada vez más amplia jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de revisión del POT, sin ánimo de exhaustividad en la identificación ni en el tratamiento y desarrollo de los problemas listados, puede decirse que los principales retos que ofrecen a día hoy esta clase de trámites son los siguientes:

#### **a) La multiplicidad de pasos no siempre regulados con claridad y certeza:**

La complejidad del procedimiento de expedición y revisión del POT hace que se compongan de un sinnúmero de fases no siempre regladas con la claridad y completud que sería deseable. Como es habitual, además del uso de fórmulas semánticas abiertas, imprecisas o desafortunadas, que aparejan intensas

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

discusiones interpretativas y un grado no menor de incertidumbre, la legislación en esta materia registra multitud de asuntos que escapan de la mirada del legislador y generan vacíos normativos no siempre fáciles de gestionar. El examen de la jurisprudencia administrativa en esta materia no solo permite identificar una amplia casuística de situaciones de esta índole; también hace posible establecer las reglas con las cuáles el juez de la Administración ha tratado o resuelto estos conflictos. Algunas de estas controversias, como por ejemplo las relativas a la falta de celebración del cabildo abierto (impuesto por la Ley 507 de 1999)<sup>41</sup> o la no realización de la fase de consulta ante el Consejo Territorial de Planeación local (conforme al requerimiento del artículo 24.3 LDU)<sup>42</sup>, pese a la falta de previsión legal respecto de cuáles son los efectos de su pretermisión, han sido resueltas por la jurisprudencia administrativa mediante la aplicación de la teoría general del acto administrativo. La naturaleza jurídico-administrativa del POT ha permitido entender que en estos eventos se presenta una expedición irregular del acto, que acarrea su nulidad. Así, al examinar la validez de un POT expedido sin el cumplimiento de los dos requisitos indicados, el Consejo de Estado estimó que “el Acuerdo núm. 19 de 20 de diciembre de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Sincelejo, no cumplió los requisitos obligatorios previos a la presentación al Concejo Municipal, ya que no se sometió a consideración del Consejo de Gobierno (inciso 1° del artículo 24 de la Ley 388 de 1997) ni del Consejo Territorial de Planeación y no se pusieron en marcha los mecanismos de participación ciudadana a que se ha hecho mención”<sup>43</sup>. La vinculatoriedad de cada etapa prevista por la ley queda así fuera de discusión.

---

<sup>41</sup> Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 19 de septiembre de 2019, Rad. No. 63001-23-31-000-2010-00336-02. También evalúa un caso de incumplimiento del requisito de celebración del cabildo abierto Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 24 de mayo de 2012, Rad. No. 70001-23-31-000-2005-00546-02.

<sup>42</sup> Vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 24 de mayo de 2012, Rad. No. 70001-23-31-000-2005-00546-02.

<sup>43</sup> *Ídem*.

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

Otras cuestiones presentan una mayor complejidad y han sido examinadas desde diferentes ángulos. Un primer asunto tiene que ver con los estudios previos que deben soportar las revisiones. Pese a la trascendencia de esta cuestión (recientemente reglamentada de forma extensa y detallada por el Decreto 1232 de 2020), el legislador apenas alude a ella en varias disposiciones (artículo 15.1, 24 o 28 LDU) de forma genérica y poco sistemática. Aunque esta generalidad de la Ley procuró en cierta forma ser mitigada por las disposiciones del Decreto 879 de 1998, sus requerimientos en materia de diagnósticos o formulación de escenarios (artículos 23 y 24) presentaban también un nivel notable de generalidad e indeterminación. Esto ha cambiado de forma significativa con la reglamentación del Decreto 1232 de 2020. Sin embargo, no han sido pocos los problemas originados por la falta de precisión del legislador en este frente. Los conflictos van desde la total ausencia de un documento técnico que soporte o sustente la viabilidad de la modificación excepcional del POT (como se aprecia en la sentencia de 18 de octubre de 2019, en la que el Consejo de Estado declara la nulidad de una revisión excepcional al POT de Cartagena<sup>44</sup>), hasta el cuestionamiento sobre el nivel de detalle y tecnicismo de los estudios tomados en cuenta para un proceso de revisión (como se aprecia en la sentencia de 12 de diciembre de 2019, en la que se examina el reclamo originado en la falta de estudios de detalle sobre riesgos en el municipio de Pasto<sup>45</sup> y se desestima, por encontrar que los estudios de detalle en materia de riesgos no son una exigencia para la revisión del POT<sup>46</sup>). Con la nueva reglamentación fijada a este respecto

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de octubre de 2019, Rad. No. 13001-23-31-000-2008-00384-01.

<sup>45</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de diciembre de 2019, Rad. No. 52001-23-33-000-2015-00607-02(AP).

<sup>46</sup> Según afirma el Consejo de Estado en este pronunciamiento, “[l]ejos de excluir una u otra de las categorías de estudios técnicos, la referida normativa lo que hace es imponer el deber de realizar los estudios básicos para formular los proyectos de revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los P.O.T., y, a partir de allí, se deben realizar los estudios detallados del caso. // Los estudios básicos que sirven de fundamento para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del P.O.T., en su programa de ejecución, deben priorizar la elaboración de los estudios detallados que se identifiquen y, en esa medida, deben definir la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos para llevarlos a cabo dentro del período de la Administración que adelanta la respectiva revisión del POT”.

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

por el Decreto 1232 de 2020, por el mayor nivel de detalle que brinda, la incertidumbre que ha acompañado a este aspecto debería menguar.

También respecto de los procesos de concertación con las autoridades ambientales se han presentado debates que han conducido a que la justicia administrativa se vea forzada a ofrecer claridad sobre su trascendencia y obligatoriedad. Así, por ejemplo, en sentencia de 14 de junio de 2018, en un caso en el cual la mora de la autoridad ambiental para realizar su pronunciamiento sobre el proyecto de acuerdo que le fue sometido a su consideración llevó a que el alcalde de Nemocón considerara imperioso privilegiar los intereses de la comunidad y continuar con el trámite de revisión sin más dilación, el Consejo de Estado recordó la relevancia del agotamiento previo y sustancial de la fase de concertación ambiental<sup>47</sup>. Según expone el Alto Tribunal en este fallo, “el trámite de concertación del plan de ordenamiento territorial con la CAR y la resolución de las diferencias que puedan presentarse con la misma, no constituye un asunto meramente formal que deba adelantarse antes la adopción de aquél, en atención a que dicha etapa como antes se indicó, pretende de manera preventiva la garantía del medio ambiente, lo cual a su vez redundada en la protección de la comunidad a la que está dirigido dicho plan”. Por ende, su incumplimiento u omisión vicia irremediablemente el acto expedido. De aquí que, según explica el Alto Tribunal en otro pronunciamiento, la omisión de este paso no pueda ser subsanado o convalidado *ex post* por la autoridad ambiental, como se quiso plantear en alguna ocasión<sup>48</sup>. Para el Consejo de Estado, lo relativo a la concertación ambiental presupone entender que “no se trata de un presupuesto «no sustancial» como lo pretende hacer valer el apelante, sino que, efectivamente, es un requisito previsto en la norma para la formación del mismo, como una exigencia fundamental que permite cumplir con la finalidad del

---

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 14 de junio de 2018, Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00638-01.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 22 de marzo de 2018, Rad. No. 05001-23-31-000-2008-00254-01.

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

instrumento (artículos 5° y 9° de la Ley 388 de 1997), la cual no puede ser convalidada ni siquiera con la actuación posterior que así lo pretenda sanear”<sup>49</sup>. Por esto, tampoco puede ser homologada por el cumplimiento de ningún otro trámite u autorización de las autoridades ambientales<sup>50</sup>.

La consulta al Consejo Territorial de Planeación también ha resultado problemática. ¿Qué ocurre cuando pasan los 30 días dispuestos por la LDU para que este órgano expida su concepto, sin que este haya sido emitido? En sentencia de 11 de febrero de 2010, el Consejo de Estado analiza esta situación y concluye que “el término de 30 días que la ley le otorga al mencionado Consejo Territorial de Planeación es perentorio y, por lo tanto, al no pronunciarse, perdió la oportunidad de hacerlo; es indudable que la administración no podía esperar indefinidamente el concepto porque precisamente, dadas las características e importancia que para los municipios tiene la expedición del plan de ordenamiento territorial, ésta no puede estar sujeta indefinidamente a la espera de dicho concepto”<sup>51</sup>. En concepto del órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo, esto obedece a que “si se tiene en cuenta que el alcalde, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 338 de 1997 modificado por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, puede adoptar el plan de ordenamiento territorial, si pasados 90 días desde la presentación del proyecto, el Concejo Municipal o distrital no han adoptado decisión alguna, luego con mayor razón al no recibir concepto del Consejo Territorial, podía seguir dando curso al procedimiento que fija la ley, que culminó con la expedición del acuerdo demandado, motivo suficiente para que la Sala revoque la sentencia apelada en cuanto declara la nulidad del Acuerdo N° 017 del 11 de noviembre de 2003 y, en su lugar, niegue las pretensiones de la demanda”<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> *Ídem*.

<sup>50</sup> Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de noviembre de 2019, Rad. No. 47001-23-31-000-2004-01980-01.

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de octubre de 2019, Rad. No. 25000-23-24-000-2004-00380-01.

<sup>52</sup> *Ídem*.

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

Un último asunto respecto del cual también se han presentado interesantes discusiones es el relativo a la obligatoriedad de hacer consulta previa en los municipios donde se encuentran comunidades étnicas y con qué extensión. La notable apertura del procedimiento de aprobación y revisión del POT a la participación ciudadana, así como el carácter programático de este instrumento (que, por tanto, requiere de ulteriores desarrollos que precisen en concreto sus iniciativas y constituyan, ellos sí, se ha dicho, materia susceptible de consulta), suelen ser los argumentos empleados para excluir la necesidad de someter a consulta previa el proyecto de acuerdo de expedición o revisión del POT. En sentencia de 18 de julio de 2012, el Consejo de Estado examinó el caso de la aprobación del POT de la Isla de San Andrés bajo el cargo de desconocimiento del derecho a la consulta previa, y con una lectura particular del mismo (que lo aproxima al derecho a la participación general) concluyó que no se había afectado, puesto que “los documentos y actas relacionados, constituyen significativa prueba que evidencia contrario a lo afirmado por los actores, que en efecto sí hubo consulta previa, no solo a las comunidades raizales sino al resto de la población del DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA”<sup>53</sup> (subrayado del texto). Distinto es el caso de la sentencia T-499 de 2018. En él se examinó la revisión del POT del municipio de Zona Bananera, aprobado sin que se hubiera surtido el procedimiento de consulta previa con los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras del Territorio; cuyos representantes, en todo caso, sí tomaron parte en los talleres que se realizaron para la construcción y socialización del proyecto de acuerdo. En este fallo, la jurisprudencia constitucional recuerda que la consulta previa “no procede frente a todo tipo de medida susceptible de impactar a los grupos étnicos, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlos directamente, es decir, que alteren el estatus de alguno de sus miembros o de la comunidad,

---

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de julio de 2012, Rad. No. 2005 0006702.

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

ya sea porque le imponen restricciones o gravámenes, o porque le confiere beneficios, independientemente de que el efecto sea positivo o negativo”. Además, enfatiza que “existe también una presunción de afectación directa en todos los asuntos relacionados con los territorios de los grupos étnicos que exige la realización de consulta previa”. Según razona la Corte Constitucional en este pronunciamiento:

*En el caso concreto, la Sala observa que el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Zona Bananera, aprobado por el Concejo Municipal, mediante Acuerdo N° 007 de 2013, contiene los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico de dicho territorio y la utilización del suelo. En esa medida, las normas en él contenidas se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los habitantes del municipio y, por lo tanto, no disponen una regulación específica concerniente a los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras de Sutu Gende, Guacamayal, Sevilla y Tucurinca.*

*Además, se advierte que aun cuando la revisión al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Zona Bananera, aprobada mediante Acuerdo N° 007 de 2013, está dirigida entre otras a “definir y consolidar una planificación del territorio en torno a la red de centros poblados corregimentales, que implica cambios en la forma de ocupar el territorio Municipal a nivel urbano y suburbano orientados al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, la implementación de espacio público y el planteamiento urbanístico y paisajístico de nuevas áreas de ocupación para la ubicación de vivienda de interés social”, dicho instrumento no modifica la clasificación de los territorios de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras de los Corregimientos de Sevilla, Suto Gende, Tucurinca y Guacamayal, pues*

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

*este no identifica los predios que serán objeto de expansión urbana, sino que establece que dicha labor será realizada por el Ejecutivo Municipal, en los seis (6) meses siguientes a la sanción del Acuerdo<sup>54</sup>, es decir, que el mismo no establece los corregimientos del Municipio de Zona Bananera que serán modificados de zona rural a zona urbana.*

*De igual manera, se advierte que el POT no prevé nuevos derechos, obligaciones, restricciones o gravámenes para los Consejos demandantes, ni incorpora medidas concretas que impliquen una afectación directa, específica y particular que modifique su estatus. Dicho acto administrativo tampoco regula una de las materias contenidas en el Convenio 169 de la OIT, ni incide directamente en su identidad étnica.*

*En ese contexto, encuentra la Sala que el Acuerdo N° 007 de 2013 por medio del cual se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Zona Bananera no contiene medidas que afecten de forma directa a las comunidades afrodescendientes, por lo tanto, su consulta previa no se tornaba obligatoria.*

*No obstante lo anterior, el 20 de febrero de 2017, el Concejo del Municipio de Zona Bananera, mediante Acuerdo N°002<sup>55</sup>, aprobó “la modificación de las Áreas de Expansión Urbana y Suelo Urbano del Plan Básico de Ordenamiento Territorial”. Dicha norma incluyó a los Corregimientos de Sevilla, Guacamayal, Tucurínca, Río Frio, Orihueca, La Gran Vía, Santa Rosalía, Julio Zawady y San José de Kennedy dentro de las mencionadas*

---

<sup>54</sup>Acuerdo N° 007 de 2013. Artículo 65: “... corresponderá al Ejecutivo Municipal identificar los predios cobijados dentro de los polígonos de las zonas de expansión urbana, actuación que deberá adelantar dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la sanción del presente Acuerdo Municipal”

<sup>55</sup>“por medio de la cual se adopta el ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Zona Bananera, Departamento del Magdalena, para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda de interés social y se otorgan unas facultades”

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

áreas, con el propósito de que estos territorios pudieran acceder y desarrollar los programas de vivienda de interés prioritario y de interés social que ofrece el Estado.<sup>56</sup>

(...)

En ese sentido, los demandantes consideran que el Acuerdo N° 002 de 2017 contiene medidas que los afectan directamente, pues modifica la clasificación de sus territorios de rural a urbano y, por lo tanto, tenía que haberles sido consultado previamente.

(...)

En ese orden de ideas, desde la perspectiva constitucional, el concepto jurídico de territorio de las comunidades étnicas incluye las tierras que les han sido asignadas, pero no se limita a ellas, ya que abarca –desde una perspectiva que reconoce dimensiones culturales y sociológicas– los vínculos de estas comunidades con su entorno. De allí que, la afectación directa que genere una actuación administrativa, al menos en lo que a la incidencia en el territorio de las comunidades se refiere, pasa por la misma premisa, es decir, también debe verificarse en relación con los lazos culturales vigentes que el grupo étnico tenga con el entorno.

En ese contexto, la Sala advierte que la modificación al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Zona Bananera, aprobada mediante Acuerdo N° 002 de 2017, en efecto, afecta directamente a los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras y Afrocolombianas de los Corregimientos de Sevilla, Suto Gende, Tucurinca y Guacamayal, pues esta “tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con

---

<sup>56</sup> “Que teniendo en cuenta que para el aprovechamiento de los planes e inversiones que el Estado en el tema de viviendas de interés prioritario y de viviendas de interés social que realiza en los municipios, es necesario que el Municipio de Zona Bananera, Magdalena se expanda en su zona urbana hacia los corregimientos, y así pueda establecer la construcción de viviendas de forma vertical, hasta cuatro pisos en la Cabecera Municipal, sin excluir que en el evento que se tenga la posibilidad de hacer construcción de manera horizontal esta no se pueda realizar.”

## **Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos**

*la participación de las comunidades étnicas”, como es la alteración del estatus del territorio. En consecuencia, dicha medida administrativa debía haber sido consultada previamente con las comunidades afrodescendientes del municipio.*

En este caso, entonces, por evidenciarse que la revisión del POT contiene algunas medidas que afectan directamente a los consejos comunitarios demandantes, pese a lo cual no fue consultada previamente con ellos, la Corte Constitucional concedió el amparo de su derecho fundamental a la consulta previa. Desafortunadamente el Alto Tribunal no se ocupa en mayor medida de cuál debe ser la extensión temática de esa consulta. Se entiende, con todo, que debe recaer sobre los aspectos del instrumento que afecten o tengan la virtualidad de afectar de manera directa el territorio étnico; lo cual sin duda es útil para acotar dicha materia, que no podría abarcar, entonces, la totalidad del contenido del instrumento.

### **b) La integración de normas especiales y normas generales:**

Un segundo bloque de cuestiones controversiales tiene que ver con la a veces problemática integración de las normas de la parte general del Derecho Administrativo, consignadas en la Ley 1437 de 2011 (en adelante Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o CPACA), con las normas especiales de la LDU. Al hacer de todo el procedimiento de expedición y revisión del POT un procedimiento administrativo, no cabe duda que los vacíos y ambigüedades de la LDU y sus normas complementarias deben ser resueltas a la luz de los principios, instituciones, categorías y reglas de la legislación general en materia de procedimiento administrativo. De aquí que resulten aplicables las disposiciones de la Primera Parte del CPACA, consagrado a este asunto. En este orden, que las remisiones expresas de la LDU al CPACA sean contadas (artículos 54, 61, 69, 81, 99, 108 y 128) y enfocadas fundamentalmente

## **Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos**

en trámites administrativos particulares (p. ej. en materia de expropiación, licenciamiento, sanciones y compensación por obras públicas) no significa que las normas generales del procedimiento administrativo y la generalidad de sus principios e instituciones no resulten aplicables. Aunque en ocasiones tal aplicación puede parecer problemática o inconveniente, distanciarse de estos preceptos resulta dogmáticamente dudoso y puede, además, conducir a desconocer el ámbito de aplicación que el propio legislador fijó para esta regulación, según lo dispuesto por el artículo 2 del CPACA.

Ciertamente, marginarse de las normas del CPACA o entender que la integración de sus disposiciones opera solo en presencia de una remisión expresa atentaría tanto contra la natural conexión de este componente de la parte especial del Derecho Administrativo (i. e. el Derecho Urbanístico) con su parte general, como contra lo dispuesto de forma explícita por el artículo 2 del CPACA. Esto último, habida cuenta que, de un lado, el inciso 1º del artículo 2 del CPACA establece que “[l]as normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas”. De otro, según el inciso 2º de esta disposición, que define la regla de exclusión, los procedimientos que se surten en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio no se encuentran cubiertos por la exclusión allí definida. Con arreglo a este precepto, las disposiciones del CPACA en materia de procedimiento administrativo “no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción”. Por último, de conformidad con el criterio sentado por el inciso 3º del precitado artículo 2 del CPACA, solo la existencia de una regla legal especial habilita la

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

inaplicación de las disposiciones generales; ello, bajo el entendido que “[e]n lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”. Su aplicación será, entonces, en todo caso, subsidiaria; de suerte que a falta de una regla especial debe entenderse aplicable la norma pertinente del CPACA.

Como se evidenció en el reciente caso de la suspensión provisional del Decreto 555 de 2021 del Distrito Capital de Bogotá, ordenada por el auto de 14 de junio de 2022 del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C.<sup>57</sup>, la integración del bloque de normas del CPACA al ámbito urbanístico no resulta exenta de controversias. En este caso el debate se centró en la aplicabilidad de la regla del inciso 4º del artículo 12 del CPACA, según la cual “[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”. El juez de conocimiento encontró procedente decretar la medida cautelar con base en la supuesta infracción de dicha norma, en aras de salvaguardar, además, el principio de imparcialidad, igualdad y el debido proceso. Esto, debido a la presunta falta de resolución de 4 recusaciones presentadas, lo que habría impedido reanudar el término de 90 días previsto por la Ley para el pronunciamiento del Concejo, so pena de la pérdida de su competencia y la correlativa habilitación de la potestad del alcalde para la aprobación por decreto del proyecto de revisión de POT tramitado. Para el Distrito Capital, en contraste, resulta “razonable y racional que no se suspenda el plazo perentorio de 90 días dispuesto en el artículo 12 de la Ley 810 con ocasión del planteamiento y trámite de impedimentos y recusaciones, en la medida en que, la interpretación en otro sentido, conduciría al absurdo de extender y prolongar ad infinitum, sin posibilidad de conclusión, el procedimiento para la discusión de la revisión del proyecto del POT, en desmedro del interés público que se encuentra involucrado en el ordenamiento territorial y en desconocimiento de la naturaleza, valores,

---

<sup>57</sup> Rad. No. 11001333400520220006600.

## **Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos**

principios, fines y eficacia en asuntos de especial trascendencia constitucional”<sup>58</sup>. La disputa entre las dos posiciones no puede ser más interesante. Y aunque la decisión de suspensión provisional fue revocada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, esta determinación se fundamentó en un argumento más formal que sustancial, puesto que se basó en la falta de prueba de la suspensión del procedimiento de revisión del POT. Ciertamente, para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, “como durante el trámite del proyecto de Acuerdo de que se trata no hubo suspensión de términos, según las pruebas hasta ahora recaudadas; puede afirmarse que, en principio, la Alcaldesa Mayor de Bogotá expidió con competencia el Decreto 555 de 2021. Por tanto, carece de fundamento probatorio la suspensión de dicho acto administrativo y hay lugar a revocar la medida cautelar decretada”. El asunto de la aplicabilidad del artículo 12 del CPACA se encuentra, pues, aún por definir.

La aplicación de los principios de la función administrativa establecidos por el artículo 3 del CPACA, así como de sus reglas en materia de petición, recursos, publicidad de las decisiones administrativas, firmeza, pérdida de fuerza ejecutoria y revocatoria de actos administrativos parece fundamental en pro de la seguridad jurídica y el control de la arbitrariedad administrativa.

### **c) La promoción efectiva de la participación ciudadana:**

Un último asunto que vale la pena destacar es el referente a la participación ciudadana. No solo se trata de una cuestión trascendental para la adopción de las decisiones concernientes a la ordenación del territorio<sup>59</sup>, que debe ser activa y efectivamente promovida entre todos los sectores de la comunidad por las

---

<sup>58</sup> Tomado del auto de 22 de agosto de 2022 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Rad. No. 11001333400520220006601, por medio del cual se revocó la medida de suspensión provisional decretada por el juez de primera instancia.

<sup>59</sup> Véase Corte Constitucional, sentencia SU-095 de 2018. También Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de noviembre de 2019, Rad. No. 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP).

## **Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos**

autoridades locales; es también un asunto respecto del cual se advierte una regulación no exenta de ambigüedad. Ciertamente, pese al expreso reconocimiento de la participación como un principio fundamental de toda esta materia (artículo 4 LDU) y a ser el párrafo 1º del artículo 24 LDU explícito en exigir que “[l]a consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación”, la ausencia de reglas ciertas y concretas sobre los tiempos, formas, medios, escenarios, sujetos titulares y la extensión o alcance de este derecho a la participación resulta inconveniente. Es la base de una notable incertidumbre en torno a la manera como debe materializarse este derecho. Esta situación se quiso mitigar con el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021, que faculta al Gobierno Nacional para reglamentar “los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial”.

No han sido pocos los tropiezos sufridos por revisiones de POT por deficiencias o ausencia de participación ciudadana. Así, por ejemplo, tras recordar que “el procedimiento de socialización a los gremios de la economía y a la comunidad en general para efectos de realizar los ajustes y modificaciones excepcionales al PBOT, constituye un requisito de inexorable cumplimiento para la adopción de la decisión en tal sentido, de tal suerte que su inobservancia presupone una irregularidad insaneable en el proceso de formación del acto administrativo que lo vicia de ilegalidad”, el Consejo de Estado, en sentencia de 5 de abril de 2018, declaró la nulidad de la revisión del POT del municipio de Cogua adoptada mediante el Acuerdo No. 014 de 2011. Ello, debido a que “en el expediente no aparece ningún elemento de prueba que acredite que se surtió el proceso de socialización, específicamente, respecto de la ciudadanía y de las agremiaciones presentes en la región, pues, si bien en la declaración rendida por el señor (...), se insistió en que se realizaron distintas reuniones con la comunidad para escuchar los comentarios que surgieran del proyecto de modificación, lo cierto es

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

que la manifestación realizada no es concordante con la documentación que da cuenta de la falta de socialización del proyecto”<sup>60</sup>.

De forma similar, en la sentencia del 1 de noviembre de 2019, el Consejo de Estado reprochó a la administración municipal del municipio de Girón que “si bien se adelantaron algunos mecanismos de participación ciudadana, como la socialización realizada en la casa de la Cultura de Girón y la audiencia pública llevada a cabo en la Biblioteca Pública Municipal Monseñor Isaías Duarte Cancino, no se cumplió con la disposición obligatoria establecida en el artículo 2.º de la Ley 507 de 28 de julio de 1999<sup>61</sup>, que prevé que los Concejos Municipales o Distritales deben celebrar **obligatoriamente** un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial **sin perjuicio de los demás instrumentos de participación** contemplados en la ley”<sup>62</sup> (negrillas del texto).

En la precitada sentencia de 18 de julio de 2012, en contraste, luego de pasar revista a una larga lista de actos de distinta índole celebrados durante el proceso de expedición del POT de la Isla de San Andrés, el Consejo de Estado valoró positivamente y validó dicho ejercicio de participación ciudadana... En fin, las circunstancias cambian y ante la falta de reglas precisas, el escrutinio judicial parece encuadrado en una notable discrecionalidad. La casuística reinante dificulta identificar estándares o patrones decisionales susceptibles de formular reglas universalizables en este campo. La reglamentación que debe expedir el Gobierno Nacional en desarrollo de lo previsto por la Ley 2079 de 2021 será, ojalá, de utilidad en este frente. No solo debe contribuir a mitigar la incertidumbre jurídica imperante, sino también facilitar la participación mediante la definición de

---

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 5 de abril de 2018, Rad. No. 25000-23-24-000-2012-00388-01.

<sup>61</sup> Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997.

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de noviembre de 2019, Rad. No. 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP).

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

reglas claras y sencillas, que promuevan discusiones abiertas, transparentes e incluyentes en pro del bienestar general y la legitimidad y eficacia de las decisiones de ordenación del territorio.

### III. Reflexiones finales:

Como ha quedado de manifiesto, pese a su trascendencia, lo referente al procedimiento de revisión ha recibido por parte del legislador un tratamiento acorde con su importancia: a la natural complejidad de actuaciones dilatadas en el tiempo y compuestas por un sinnúmero de fases, que involucran a una pluralidad de actores y una gran constelación de intereses, se suma la ausencia de reglas nítidas y completas, que llenan este asunto de zonas grises e incertidumbres en absoluto recomendables en materia de procedimientos. La interpretación sistemática de la Ley allí donde no existe plena certeza de la regla aplicable y la consideración de los precedentes judiciales en esta materia contribuye a paliar esta situación y debería permitir combatir los espacios de incertidumbre advertidos. Mayor seguridad jurídica en este frente supone más claridad en torno a las condiciones que deben ser atendidas por la Administración para emprender esta clase de actuaciones y, por ende, menor riesgo de arbitrariedad y de desgaste administrativo en iniciativas que podrán resultar inconducentes, así como mayor consciencia de lo exigentes que resultan estos proyectos y de la trascendente que para toda la vida del POT resulta su procedimiento de revisión. De él no solo dependerá su validez (como quedó visto, cualquier yerro en su actuación puede originar su anulación ante instancias judiciales), sino también su legitimidad, estabilidad y, por qué no, eficacia práctica.

**BIBLIOGRAFÍA:** AGUDELO PATIÑO, Luis Carlos. *La ciudad sostenible. Dependencia ecológica y relaciones regionales. Un estudio de caso en el área*

## Notas sobre el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial y algunos de sus desafíos

*metropolitana de Medellín, Colombia*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, 2010.

BARNÉS VÁSQUEZ, Javier. “Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 21, 2019.

BARRETO CIFUENTES, Sebastián. “Generación y gestión del espacio público en las ciudades: una perspectiva desde el derecho administrativo colombiano”, en *Ordenación del territorio, ciudad y Derecho Urbano. Competencias, instrumentos de planificación y desafíos*, (Eds. J. I. Rincón y N. Cabezas), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020.

GARCÍA BOCANEGRA, Juan Carlos y HENAO GONZÁLEZ, Gloria. “La norma urbanística derivada de los planes de ordenamiento territorial y sus principales instrumentos de planificación complementarios”, en *Manual de Derecho Urbano* (Ed. G. Henao, C. Acosta y J. Hofman), Bogotá, Universidad del Rosario, 2019.

PIMIENTO ECHEVERRI, Julián. *Responsabilidad del Estado por (de)limitación de la propiedad privada*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2021.

SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “El suelo rural bajo asedio: análisis en clave de pospandemia y de legalidad urbanística”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 29, 2023.

SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Comentario al artículo 1 del CPACA”, en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Comentado y Concordado* (Ed. José Luís Benavides), 2ª Edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.