

MEDIDA CAUTELAR – Suspensión provisional. Competencia para reglamentar el uso del suelo

Forzoso es concluir que el Concejo de Bogotá se pronunció dentro del término legal previsto para el efecto, respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, a través del cual se pretendía la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, de manera negativa, razón por la que el Alcalde Mayor de Bogotá no podía adoptarlo mediante Decreto, conforme lo hizo, por cuanto carecía de competencia para ello, toda vez que la regulación del uso del suelo, constitucional y legalmente, está asignada a los Concejos Municipales y Distritales. Y si bien es cierto que dicha facultad se le otorga de manera excepcional a los Alcaldes, también lo es que ello solo es posible cuando el Concejo no toma ninguna decisión sobre el Proyecto de Acuerdo de revisión, en el sentido de aprobarlo o negarlo en un plazo de 90 días calendario, lo cual no aconteció en el sub lite, pues, como quedó visto, la Corporación Edilicea de Bogotá se pronunció de manera negativa respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, por lo que, se repite, el Alcalde no podía adoptarlo por Decreto.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 NUMERAL 7 / DECRETO LEY 1421 DE 1993 – ARTICULO 12 NUMERAL 5 / LEY 810 DE 2003 ARTICULO 6 / LEY 810 DE 2003 ARTICULO 12 / DECRETO 4002 DE 2004 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 26 / DECRETO 2079 DE 2003 – ARTICULO 1 / LEY 1437 DE 2011

NOTA DE RELATORIA: Concepto sobre la competencia del Alcalde, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2162 de 2 de septiembre de 2013, Rad. 2013-00397, MP. Augusto Hernández Becerra. Casos Similares, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 11 de febrero de 2010, Rad. 2004-00380, MP. María Claudia Rojas Lasso; sentencia de 18 de julio de 2012, Rad. 2007-00345, MP. Marco Antonio Velilla (E).

NORMA DEMANDADA: DECRETO 364 DE 2013 (26 de agosto) ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, D. C. (Suspendido).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALES

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00624-00

Actor: JUAN JOSÉ MONTAÑO ZULETA

Demandado: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, D. C.

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

El señor **JUAN JOSÉ MONTAÑO ZULETA**, obrando en su propio nombre, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, del Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, **“Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”**, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C..

I.- La demanda fue admitida, mediante auto de la fecha, esto es, 27 de marzo de 2014.

II.- Con la demanda, el actor solicita la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, por violación de los artículos 6° y 313, numeral 7, de la Constitución Política; 12, numeral 5, del Decreto Ley 1421 de 1993, -Estatuto Orgánico de Bogotá-; 24, 25, 26 y 28 de la Ley 388 de 1997; 12 de la Ley 810 de 2003; 1° del Decreto Reglamentario 2079 de 2003; y 6° del Decreto Reglamentario 4002 de 2004, expedidos por el Gobierno Nacional.

- Señala que con la expedición del Decreto cuya nulidad se pretende, el Alcalde Mayor de Bogotá desconoció las atribuciones y facultades que le otorgan la Constitución Política y la Ley a los Concejos del orden Municipal y del Distrito Capital, en especial los artículos 6° y 313, numeral 7, de la Constitución Política, y 12, numeral 5, del Decreto Ley 1421 de 1993, por cuanto **usurpó la competencia** del Cabildo Distrital y se extralimitó en sus funciones, toda vez que es atribución directa de los Concejos Municipales, en particular del Concejo Distrital de Bogotá, reglamentar los usos del suelo.

Agrega que excepcionalmente pueden los Alcaldes Municipales o Distritales asumir la atribución de adoptar o revisar los Planes de Ordenamiento Territorial, en los eventos expresa y tácitamente regulados por la Ley 388 de 1997 y sus Decretos Reglamentarios, como lo es el Decreto 4002 de 2004.

Anota que en los considerandos del Decreto 364 de 2013, se dice que la supuesta modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, es la de carácter excepcional, que consagra el artículo 6° del Decreto 4002 de 2004, lo que, a su juicio, no resulta cierto por cuanto mediante el Decreto acusado se derogaron íntegramente los Decretos Distritales 619 de 2000 y 419 de 2003, que contenían el anterior Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., así como el Decreto 190 de 2004, que compilaba los Decretos citados en un mismo cuerpo normativo.

Sostiene que con la Derogatoria del Plan de Ordenamiento Territorial vigente y la adopción de un nuevo POT a través del Decreto 364 de 2013, se desconoce y desvirtúa lo consagrado en el artículo 6° del Decreto 4002 de 2004, por cuanto dicha disposición únicamente faculta al Concejo Distrital, o, en su defecto, al Alcalde Mayor de la Ciudad, para modificar excepcionalmente alguna o algunas de las normas del POT y no para derogarlo totalmente.

.- Resalta que el Alcalde Mayor de Bogotá, también incurrió en una clara desviación de poder al expedir el acto administrativo acusado, pues so pretexto de ejercer la facultad de modificar excepcionalmente alguna o algunas de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial, terminó derogándolo y, en consecuencia, vulnerando con dicha conducta los artículos 24, 25, 26 y 28 de la Ley 388 de 18 de julio de 1997; 12 de la Ley 810 de 2003; y 1° y 6° de los Decretos Reglamentarios 2079 de 2003 y 4002 de 2004, que, respectivamente, consagran el procedimiento

de revisión y ajuste a los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios y Distritos, así como el proceso, formulación y aprobación de los mismos.

Que también se vulneran dichas disposiciones, toda vez que el texto del Decreto 364 de 2013 no coincide en su integridad con la iniciativa del Plan que se sometió a consideración del Concejo de Bogotá.

Agrega que si se compara el Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, que contiene la iniciativa de modificación del POT de Bogotá que el Alcalde Mayor presentó al Concejo Distrital, a través de la Secretaría de Planeación, con el Decreto demandado, resulta evidente que la numeración del articulado de dichos textos no coinciden lo cual viola el debido proceso establecido en las normas atrás relacionadas.

III.- De la solicitud de suspensión provisional, no se corrió traslado a la parte demandada, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., conforme lo ordena el artículo 233, inciso 2°, del C.P.A.C.A., por el término de cinco (5) días para que se pronunciara sobre la solicitud de la medida cautelar elevada en la demanda, habida cuenta de que se está frente a una medida de urgencia, prevista en el artículo 234¹, ibídem, si se tiene en cuenta que el desarrollo de la Ciudad de Bogotá está comprometido ante la inseguridad jurídica respecto de la constitucionalidad o legalidad del Decreto 364 de 26 de agosto de 2013, norma urbanística de carácter estructural, lo cual sin duda alguna tiene trascendencia para la comunidad de la Capital del País, circunstancia esta que habilita al Juez para omitir el traslado en mención y, en consecuencia, proceder a su estudio de manera paralela con la admisión de la demanda.

¹ "Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el juez o magistrado ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. ..."

IV.-CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una medida cautelar prevista en el artículo 230, numeral 3, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad, al igual que las demás medidas cautelares previstas en el mismo, es la de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, tal como lo prevé el artículo 229, ibídem.

El artículo 231, inciso 1°, de dicho Código, establece como requisitos de procedencia de la citada medida cautelar, los siguientes: **i)** violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado y **ii)** que tal violación surja del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En el caso bajo examen, el acto administrativo acusado es el Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, **“Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”**, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C..

Por lo extenso del acto administrativo acusado, solo se transcribirán sus considerandos, que son del siguiente tenor:

**“DECRETO 364 DE 2013
(Agosto 26)**

"Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. , adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. "

EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, la Ley 902 de 2004, el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004, el numeral 4° del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, y el numeral 1 del literal A del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de Colombia establece las bases para la organización territorial, los planes de desarrollo, y dicta los criterios del desarrollo territorial, al asignarle a las entidades públicas en el marco de los derechos colectivos y del medio ambiente, la función de regular los usos del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Que los artículos 1° y 287 constitucionales establecen que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, en virtud de la misma tienen el derecho a ejercer las competencias que les correspondan.

Que el artículo 209 Superior consagra que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 5° de la Ley 388 de 1997 y 2° del Decreto Nacional 879 de 1998, el ordenamiento del territorio distrital comprende un conjunto de acciones político – administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos, en ejercicio de la función pública, tendiente a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Que la modificación de los planes de ordenamiento territorial se prevé como una necesidad propia de la condición dinámica de las ciudades que con el transcurrir del tiempo cambian y se van adaptando a las transformaciones de la sociedad que las habita, y en este sentido, el POT de Bogotá, D. C., no es la excepción.

Que el artículo 11 de la Ley 388 de 1997 establece que el Plan de Ordenamiento Territorial está integrado por un componente general, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; un componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y un componente rural,

conformado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Que el artículo 28 de la citada Ley, modificado por el artículo 2º de la Ley 902 de 2004 y reglamentado por el artículo 6º del Decreto 4002 de 2004, regula la modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT.

Que las normas citadas, al hacer referencia a la modificación, lo hacen con respecto a las normas urbanísticas de carácter estructural o general del POT, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en el mismo. La modificación podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a ella.

Que los planes de ordenamiento territorial se pueden revisar o modificar, dependiendo de las necesidades generadas por las nuevas dinámicas territoriales o del vencimiento de los plazos de cada uno de los componentes o contenidos del plan o de sus motivaciones o excepcionalmente de acuerdo con el artículo 6 del Decreto Nacional 4002 de 2004, para alcanzar los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial. En el caso de Bogotá, D. C., los objetivos y las estrategias de largo y mediano plazo se encuentran vigentes.

Que el artículo 6º del Decreto 4002 de 2004 señala que "De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1º de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación. La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integren. "

Que el Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Bogotá, D. C. , fue adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004.

Que de acuerdo con el artículo 152 del Decreto 190 de 2004, el Plan de Ordenamiento debe acudir a una modificación cuando se presenten, entre otros: a) cambios significativos en las previsiones demográficas; b) necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de gran impacto en materia de transporte masivo, infraestructura, expansión de servicios públicos o equipamientos colectivos y c)

alteraciones naturales en las condiciones del suelo o del medio ambiente que impliquen modificaciones al Plan.

Que en concordancia con lo anterior, las razones que motivaron la presente modificación son: i) Cambios en las proyecciones y composición de la población de Bogotá, D. C. ; ii) Necesidad de ejecutar proyectos de impacto en la movilidad de la ciudad; iii) Integrar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático al ordenamiento territorial, incorporando las determinaciones de la Ley 1523 de 2012; iv) Armonizar el ordenamiento del suelo rural con las normas nacionales establecidas en el Decreto 3600 de 2007; y v) Simplificación normativa.

Que la estrategia de ordenamiento implica adicionalmente el mantenimiento de los tres (3) principios básicos sobre el cual se implementa, esto es, la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial; el perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos del Distrito Capital en perspectiva regional; así como la integración socio económica y espacial de su territorio urbano - rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades previstas para la región Bogotá-Cundinamarca y departamentos vecinos. En este sentido, la modificación mantiene y fortalece la estrategia de ordenamiento basada en tres (3) estructuras superpuestas e interdependientes en la que se toman decisiones con base en los principios expuestos, esto es: la estructura ecológica principal, la estructura funcional de servicios y la estructura social - económica y espacial.

Que en relación con las modificaciones introducidas se debe indicar:

* La modificación excepcional incluye ajustes necesarios para corregir problemas referidos al retraso en el cumplimiento y la concreción de los objetivos de la estrategia de ordenamiento, prevista en el Decreto distrital 190 de 2004; fortaleciendo los instrumentos existentes y planteando otros, para acelerar su cumplimiento. Se modifican en este orden de ideas, temas relacionados con la mezcla de los usos, la metodología para el cálculo de cesiones urbanísticas y las cargas urbanísticas, se ajustan los componentes del sistema de movilidad y la estructura ecológica principal, entre otros, en concordancia con las disposiciones relativas al contenido de las modificaciones.

* Se mantienen los objetivos de largo plazo, y las modificaciones introducidas en el texto y en la estructura del documento responden a la intención de crear normas que hagan posible la materialización de los elementos sobre los que se ha construido el resto del Plan, en cumplimiento del artículo 6º del Decreto 4002 de 2004. La justificación de la modificación se encuentra plasmada en los estudios jurídicos y técnicos contenidos en el Documento Técnico de Soporte, la Memoria Justificativa y el Expediente Distrital.

* Se introducen lineamientos básicos que deben orientar los instrumentos de planeación, gestión y financiación, y articularlos para que su aplicación no dependa del desarrollo de instrumentos

adicionales; lo cual implica que son de aplicación inmediata, según las necesidades del desarrollo territorial de la ciudad.

* Las modificaciones propuestas para la gestión del riesgo se realizan en cumplimiento de las disposiciones establecidas por las normas nacionales y distritales, en especial las dispuestas por la Ley 1523 de 2012.

* La propuesta de modificación incorpora los lineamientos aplicables al componente rural y ambiental definidos por el Decreto Nacional 3600 de 2007, por ser determinante de superior jerarquía, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

* Las Operaciones Estratégicas vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de planificación, gestión y financiación; y se dotan de mejores condiciones de operatividad con la finalidad de orientar y garantizar la ejecución de las intervenciones socioeconómicas, urbanísticas y ambientales de iniciativa pública o público-privada que busquen consolidar la estrategia de ordenamiento territorial.

* La propuesta de densificación requiere adelantar los procesos de reurbanización del suelo, garantizando la adecuada prestación de servicios públicos, el acceso a la infraestructura de soporte y las demás acciones que permitan la satisfacción de las necesidades colectivas.

* Los equipamientos, como inmuebles destinados a la satisfacción de necesidades colectivas de salud, educación, cultura, abastecimiento, protección social, seguridad, justicia, etc., deben ser accesibles para la totalidad de los ciudadanos teniendo la capacidad de mitigar sus impactos urbanísticos.

* La incorporación de las disposiciones del Plan Maestro de Movilidad en la modificación excepcional, permite articular las políticas, estrategias y metas definidas en este, con las condiciones urbanísticas de la ciudad, fomentando el transporte público como un eje estructurante y dinamizador del desarrollo urbano de la ciudad.

* Las cargas urbanísticas constituyen una adecuada contraprestación por los aprovechamientos urbanísticos establecidos en la modificación excepcional y constituyen, según lo reglamentado en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, el desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, pues se establecen los "mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. "

* La modificación incorpora y articula los instrumentos de planeamiento desarrollados, permitiendo su aplicación inmediata, y logrando con ello garantizar la operatividad del Plan de Ordenamiento Territorial.

Que en virtud del artículo 7º del Decreto Nacional 4002 de 2004, la modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, se encuentra sometida al mismo

procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, lo cual implica que se debe presentar el proyecto de modificación a la autoridad ambiental competente para concertar los asuntos exclusivamente ambientales. Una vez se cuente con la referida concertación se presenta el documento al Consejo Territorial de Planeación, para posteriormente someterlo a consideración del Concejo Distrital.

Que en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, el Gobierno Distrital cumplió cada uno de los pasos previstos en la norma. En consecuencia, el Alcalde Mayor a través de la Secretaría Distrital de Planeación, adelantó las siguientes actuaciones en el marco de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. – Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004:

a) El proyecto de modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial fue sometido a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, entre los años 2011 y 2012. Mediante Resolución CAR- 124 de 2013 se declararon concertados los asuntos ambientales del proyecto, de conformidad con lo establecido en sus considerandos y parte resolutive, en coordinación con el contenido del acta de concertación suscrita por las partes el día 31 de octubre de 2012.

b) Una vez surtida la actuación anterior, el proyecto se sometió a consideración del Consejo Territorial de Planeación Distrital - CTPD- el 3 de noviembre de 2012, organismo que rindió concepto y recomendaciones el 17 de diciembre del mismo año.

De acuerdo con las observaciones y recomendaciones emitidas, la Administración Distrital implementó una estrategia para ampliar la participación ciudadana en el marco del procedimiento de modificación del POT, realizando cabildos de participación ciudadana en cada localidad; eventos temáticos y especializados; talleres con medios de comunicación y actores generadores de opinión; reuniones con instancias locales de planeación; debates sobre la propuesta con las Juntas Administradoras Locales; cabildos con jóvenes y mujeres; un seminario Distrital de Estratificación y estudios relacionados dirigidos a la Región; encuentros distritales y temáticos con organizaciones sociales, ambientales y comunitarias; y diversas mesas de trabajo con expertos académicos, gremios y asociaciones empresariales.

Igualmente, se habilitó un vínculo Web, en donde se obtuvieron 204 registros que contienen propuestas ciudadanas, así como un consolidado de 435 documentos radicados por la ciudadanía y se imprimió una edición especial del periódico Humanidad que circuló con 800 mil ejemplares.

El Consejo Territorial de Planeación Distrital de manera articulada con la Administración, apoyó el proceso de participación ciudadana a través del acompañamiento de sus consejeros y consejeras, así como con el aporte de 182 propuestas entre solicitudes de ajuste normativo y recomendaciones generales para el Proyecto de Modificación

Excepcional del POT. De acuerdo con todo lo anterior, se profundizó el acercamiento de la ciudadanía a la propuesta de modificación, y se incluyeron en el documento final diversas observaciones de los grupos representativos, grupos sociales y de diferentes gremios y ciudadanos/as en general.

Que con posterioridad al proceso de participación, el Consejo Territorial de Planeación Distrital -CTPD- rindió concepto definitivo el 2 de abril de 2013.

Que el artículo 25 de la Ley 388 de 1997 señala que: "*El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.*"

Que para dar cumplimiento a las anteriores disposiciones normativas, y previo los estudios y seguimiento efectuado al POT, la Administración Distrital presentó el 2 de mayo de 2013, dentro del plazo legal, a consideración del Concejo Distrital, el Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013, mediante el cual se modifica excepcionalmente el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004, correspondiente a una modificación excepcional de normas urbanísticas del citado instrumento, con la finalidad de ajustar las normas urbanísticas de carácter estructural y/o general, y así alcanzar los objetivos y estrategia territorial de largo plazo del POT vigente, teniendo como sustento los soportes técnicos correspondientes.

Que durante el trámite en el Concejo y de conformidad con el artículo 22 del Acuerdo 348 de 2008 – Reglamento Interno del Concejo, se asignó como ponentes a los concejales Miguel Uribe Turbay, Diana Alejandra Rodríguez Cortés y Diego García Bejarano.

Que en virtud de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 507 de 1999 la mesa directiva del Concejo convocó a cabildo abierto el día 15 de mayo de 2013 con la participación de los/as ciudadanos/as y los representantes de los diferentes sectores como la construcción, la academia y los comerciantes y en la audiencia pública del día 23 de mayo de 2013 en las instalaciones del IDRDR el Gobierno Distrital resolvió las preguntas que presentaron los participantes en dicho cabildo.

Que de acuerdo con los artículos 10 del Decreto Ley 1421 de 1993 – Estatuto Orgánico de Bogotá, y 44 del Acuerdo Distrital 348 de 2008, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. , expidió el Decreto 246 del 6 de junio de 2013, mediante el cual convocó al Concejo Distrital a sesiones extraordinarias del 10 de junio al 31 de julio de 2013, con el fin de propiciar el espacio legal para continuar el debate del Proyecto

de Acuerdo No. 118 de 2013 "Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento territorial de Bogotá, D. C. y otras disposiciones".

Que las ponencias fueron presentadas los días 2, 3 y 4 de junio y se convocó a debate para el día 7 de junio de 2013.

Que los ponentes Diana Alejandra Rodríguez y Diego García Bejarano presentaron ponencias positivas con modificaciones al articulado del proyecto de Acuerdo 118 de 2013, de la siguiente manera:

Diana Alejandra Rodríguez presentó la siguiente modificación al articulado:

Artículos suprimidos: 202 y 507.

Artículos modificados: 112, 120, 123, 126, 128, 143, 153, 154, 200, 221, 222, 223, 249, 251, 264, 273, 276, 277, 278, 279, 282, 290, 304, 318, 319, 331, 334, 335, 337, 340, 346, 355, 368, 375, 376, 387, 389, 393, 404, 422, 423, 456, 460, 462, 463, 468, 469, 495, 506, 519, 539, 542, 544, 546, 552 y 562

Artículos nuevos: 121, 294A, 452A, 557A y 563.

Diego García Bejarano presentó la siguiente modificación al articulado:

Artículos modificados: 21, 25, 27, 28, 31, 37, 41, 45, 47, 48, 51, 52, 53, 59, 60, 67, 70, 74, 76, 91, 93, 102, 107, 111, 112, 132, 136, 149, 151, 153, 168, 174, 178, 185, 190, 193, 195, 201, 203, 207, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 235, 237, 263, 264, 268, 272, 273, 276, 277, 278, 281, 287, 288, 289, 290, 291, 294, 300, 304, 305, 335, 341, 344, 348, 372, 375, 400, 401, 402, 404, 408, 410, 411, 415, 416, 421, 425, 428, 431, 433, 435, 436, 444, 445, 446, 447, 451, 452, 493, 494, 495, 507, 548 y 562.

Artículos nuevos: Presentó 5 propuestas de artículos.

Que el 7 de junio de 2013 se sometieron a votación las respectivas ponencias, de conformidad con el Reglamento del Concejo, aprobándose la ponencia negativa presentada por el Concejal Miguel Uribe Turbay, con 9 votos a favor y 6 votos en contra.

Que los Concejales Rodríguez y García radicaron el 7 de junio de 2013 dentro de la sesión en la Comisión del Plan, solicitud de reconsideración de la votación en virtud del inciso 2 del artículo 73 del Acuerdo 348 de 2008 que establece "El proyecto de Acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser reconsiderado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro Concejal o del Gobierno Distrital. Dicha solicitud se presentará en la misma sesión en la que se negó el proyecto, para que se trámite en la siguiente Plenaria. Si el Concejo decide que se tramite, lo enviará para primer debate a Comisión distinta de la que lo negó. "

Que si bien el domingo 9 de junio de 2013 se convocó a la Plenaria del Concejo de Bogotá y entre los puntos del orden del día se encontraban la votación de la solicitud de reconsideración, el Presidente de la Comisión del Plan señaló que la reconsideración fue radicada de manera extemporánea, por haberse presentado antes que terminara la votación, considerando que resulta insubsanable una radicación posterior y por lo tanto, ésta no se votó y en consecuencia el proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013 se archivó en la Comisión del Plan.

Que mediante el Decreto Distrital 254 del 11 de junio de 2013 se adicionó al Decreto 246 del 6 de junio de 2013, por el cual se convoca a sesiones extraordinarias al Concejo de Bogotá, la discusión para segundo debate de los Proyectos de Acuerdo No. 117 y 119 de 2013, así como el trámite en la plenaria de la solicitud de reconsideración presentada contra la negativa del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013.

Que el 13 de junio de 2013 la presidencia del Concejo se abstuvo de instalar las sesiones extraordinarias bajo el argumento de una presunta irregularidad del Decreto 254 de 2013, sustentada en la inclusión del estudio de la reconsideración al Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013, y el 17 de junio de 2013 se procedió con la instalación de las sesiones extraordinarias, sin someter a consideración de la plenaria el recurso de reconsideración interpuesto contra el referido Proyecto de Acuerdo 118, por considerar que se encontraba debidamente archivado.

Que de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, la finalización de las sesiones extraordinarias en medio de la discusión del Plan de Ordenamiento Territorial no implicaba el archivo del proyecto, dado que previendo la complejidad e importancia del tema, el mismo legislador dispuso de un término especial, más amplio, para seguir dar la discusión correspondiente, de acuerdo con lo normado en la Ley 810 de 2003.

Que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 810 de 2013 y 8º del Decreto 4002 de 2004, transcurridos noventa (90) días calendario desde la radicación del Proyecto de Acuerdo ante el Concejo Distrital sin que este lo haya adoptado podrá hacerlo el Alcalde por decreto. En este sentido, teniendo en cuenta que el pasado 2 de mayo de 2013 fue radicado el proyecto de Acuerdo 118 de 2013, sin que el Concejo lo hubiere aprobado o adoptado, le es dado al Alcalde Mayor adoptarlo por decreto.

Que la Corte Constitucional en Sentencia C-051 de 2001, en relación con la posibilidad de adopción del POT por decreto, al revisar el artículo 26 de la Ley 388 de 1997 que contenía el plazo para este procedimiento, manifestó que el trámite de aprobación de las normas de ordenamiento territorial es del municipio y en lo no regulado directamente en la Constitución le corresponde a la ley, la cual puede prever que unos órganos cumplan extraordinariamente la función de otros, si en los plazos establecidos en la misma no se ha desarrollado la actividad, al respecto, el máximo Tribunal Constitucional señaló:

"La Corte encuentra que la aprobación del plan mediante decreto del alcalde cuando el respectivo concejo no ha hecho lo propio dentro del lapso que fija la ley, no quebranta el Estatuto Fundamental y, más bien, en los términos del artículo 2 de la Constitución, asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, responde a los principios que identifican la función administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta, entre los cuales se encuentran precisamente los de eficacia, economía y celeridad, máxime cuando no se está pretermitiendo trámite alguno, pues, en la hipótesis de la norma, el concejo tuvo el tiempo necesario para pronunciarse y expedir el POT y, si no lo hizo, con su omisión mal pueden perjudicarse el municipio y la comunidad".

Que en este sentido, habiéndose cumplido cada uno de los trámites previstos en las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003 para la expedición de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial es claro que su aprobación corresponde en primera instancia al Concejo Distrital o Municipal, organismo constitucionalmente facultado para reglamentar los usos del suelo; no obstante, vencido el plazo que la ley le ha concedido para dicho propósito sin que el referido concejo haya cumplido con la función asignada, en aras de no detener el desarrollo municipal el legislador ha habilitado al alcalde para que mediante decreto adopte la modificación del POT.

Que la Ley 810 de 2003 le otorga al Concejo de la ciudad una única posibilidad consistente en aprobar la modificación o revisión de los POT presentada por la respectiva administración, por lo tanto, no puede autónomamente adoptar una decisión diferente, de acuerdo con la voluntad del legislador y la habilitación para ello del constituyente.

Que en este sentido, se configuró la previsión legal contenida en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, dado que habiéndose sometido a consideración del Concejo de la ciudad el proyecto de Acuerdo 118 de 2003 mediante el cual se propuso una modificación excepcional al POT de Bogotá, y no habiendo sido esta aprobada por dicho cuerpo colegiado dentro del plazo legal concedido, el cual fue garantizado por la Administración Distrital tal como se señaló previamente, se habilitó por mandato de la ley al Alcalde Mayor de la ciudad, para proceder a adoptarlo por decreto, en cumplimiento de la disposición normativa citada.

Que el legislador privilegió la opción del Alcalde, quien tiene la discrecionalidad de adoptarlo por decreto para evitar que un instrumento de esta naturaleza eventualmente no sea adoptado por negativas sucesivas y se inmovilice un Plan que requiere ser modificado o ajustado, por diversas razones, para avanzar en la consolidación del territorio en aras del progreso de la ciudad, todo de conformidad con los principios de celeridad, eficiencia y eficacia que rigen la función administrativa para evitar en consecuencia, que la omisión de un organismo administrativo, altere la planificación del ordenamiento territorial.

Que de acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que los noventa (90) días de los cuales disponía el Concejo Distrital para adoptar la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, plazo reglado por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 y artículo 8 del Decreto 4002 de 2004, para efectos de adoptar el proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013, vencieron el día 1 de agosto de 2013, el Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá está facultado legal y constitucionalmente para expedir mediante Decreto dicha modificación.

Que de conformidad con el artículo 25 de la Ley 388 de 1997 "(...) *Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración*", y dado que el Concejo de la ciudad no continuó con la discusión y aprobación del proyecto de Acuerdo presentado, la Administración revisó cada una de las propuestas de modificación del articulado producto de los procesos de participación generados por dicho Concejo y luego de su evaluación decidió acoger e incorporar las que se consignan en el presente decreto de adopción, lo cual no se refiere ni contraviene aspectos concertados con la autoridad ambiental CAR.

Que en el mismo sentido el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante Sentencia del 4 de septiembre de 2008, dentro del proceso No. 25000-23-24-000-2002-01097-02, señaló: *"En cuanto a que el Alcalde introdujo en el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por Decreto modificaciones que no cumplieron las etapas de participación democrática y de concertación interinstitucional, la Sala observa que la parte actora no citó norma alguna que obligue a los alcaldes a someter a consulta ciudadana tales modificaciones, como tampoco la que los obligue a adoptar sin modificación alguna los proyectos inicialmente presentados por ellos a los Concejos."* En virtud de lo anterior, está facultado el Alcalde Mayor, como titular de la iniciativa, para adoptar el decreto de modificación excepcional del POT con los respectivos ajustes presentados en el marco del proceso de participación adelantado durante el término de discusión en el Cabildo Distrital.

Que con el fin de hacer congruentes los ajustes hechos al proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, es procedente hacer los ajustes pertinentes en otros artículos y en la cartografía, que fueron radicados en el Concejo Distrital.

Que en razón de la técnica, simplicidad y eficacia jurídica, el presente decreto contendrá los artículos que representan la base y sustento del Plan de Ordenamiento Territorial, entendido como los objetivos y políticas que buscan el cumplimiento de la estrategia, los cuales se encuentran contenidos en el Componente General; así como las disposiciones incluidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, compilados por el Decreto Distrital 190 (Sic) de 2004 que se trasladan a la presente modificación, y que han sido incorporadas en el texto del presente decreto que adopta la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, para contar con un único cuerpo normativo.

Que con el fin de hacer congruente la modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, se

realizaron los ajustes correspondientes a la cartografía que conforma el Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

Que en este sentido, habiendo dado cumplimiento a las disposiciones sustanciales y procedimentales de las leyes 388 de 1997, 810 de 2003, 902 de 2004 y demás normas reglamentarias, se procede a adoptar la presente Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. ...”.

El actor sostiene que el Alcalde Mayor de Bogotá al expedir el Decreto 364 de 26 de agosto de 2013, a través del cual modificó las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., usurpó la competencia que la Constitución y la Ley le otorga, de manera directa, a los Concejos Municipales y Distritales para reglamentar el uso del suelo, entre otras normas, los artículos 313, numeral 7, de la Constitución Política, 12, numeral 5, del Decreto Ley 1421 de 1993 -Estatuto Orgánico de Bogotá-.

Al respecto, cabe advertir lo siguiente:

Las normas citadas, son del siguiente tenor:

- Artículo 313, numeral 7, de la Constitución Política:

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

... 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”

- Artículo 12, numeral 5, del Decreto Ley 1421 de 1993 -Estatuto Orgánico de Bogotá-:

“ARTÍCULO.- 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

... 5. Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano.”.

De las disposiciones transcritas, para el Despacho resulta evidente que la competencia para reglamentar el uso del suelo está radicada en cabeza de los Concejos Municipales y Distritales.

Así mismo, conforme a los artículos 12 de la Ley 810 de 2003 y 6° del Decreto Reglamentario 4002 de 2004, disposiciones que también se consideran vulneradas, los Concejos están facultados para revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del Alcalde, **así como la modificación excepcional** de las normas urbanísticas de carácter estructural o general de los mismos.

En su orden, dichas normas consagran:

“Artículo 12. Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.

Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.”

“Artículo 6°. *Modificación excepcional de normas urbanísticas.* De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, **podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.**

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes,

contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran.” (Negrilla fuera de texto)

Conforme al inciso segundo del artículo 12 de la Ley 810 de 2003, si el Concejo no aprueba en noventa días calendario la iniciativa, el Alcalde lo podrá hacer por Decreto.

Dicha facultad excepcional también la consagran los artículos 26 de la Ley 388 de 1997 y 8° del Decreto Reglamentario 4002 de 2004, respectivamente, así:

“Artículo 26.- Adopción de los planes. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.”

“Artículo 8°.- Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podría adoptarla por decreto”.

Ahora, el artículo 1° del Decreto Reglamentario 2079 de 2003, señala que las revisiones o ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial a que se refiere el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, observarán los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación de los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 24.- Instancias de concertación y consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental

correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurra treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

Parágrafo.- La 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.”

“Artículo 25.- Aprobación de los planes de ordenamiento. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.”

Ahora, sobre el debate y aprobación de los Proyectos de Acuerdo, el artículo 22 del Decreto Ley 1421 de 1993, prevé:

“Artículo 22. Número de debates. Para que un proyecto sea acuerdo debe aprobarse en dos (2) debates, celebrados en días distintos. El primero se realizará en la comisión respectiva y el segundo en sesión plenaria. En segundo debate no se podrán introducir modificaciones o adiciones al texto aprobado por la comisión.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal o del gobierno distrital. Si el Concejo decidiera que se tramite, lo enviará para primer debate a comisión distinta de la que lo negó.

Serán archivados los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias en que fue presentado. Deberán volverse a presentar si se desea que el Concejo se pronuncie sobre ellos”.

Por su parte, el artículo 73 del Acuerdo 348 de 2008 – Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, establece:

“Artículo 73. Número de debates. Para que un proyecto se convierta en Acuerdo debe ser aprobado por el Concejo en dos debates celebrados en días distintos. El primero se realizará en la Comisión respectiva y el segundo debate en sesión Plenaria.

El proyecto de Acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser reconsiderado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro Concejal o del Gobierno Distrital. Dicha solicitud se presentará en la misma sesión en la que se negó el proyecto, para que se tramite en la siguiente Plenaria. Si el Concejo decide que se tramite, lo enviará para primer debate a Comisión distinta de la que lo negó.

Parágrafo 1°. Los proyectos de Acuerdo aprobados en primer debate deben remitirse a la Secretaría General, previa publicación, para ser sometidos a segundo debate en la Plenaria de la Corporación, máximo dentro de los tres (3) días calendario, siguientes a su aprobación en la Comisión respectiva, tiempo durante el cual se deberá radicar la ponencia para segundo debate.

Parágrafo 2°. En segundo debate no se podrán introducir modificaciones o adiciones al texto aprobado por la Comisión”.

Sobre el período y reuniones del Concejo Distrital, el artículo 10° de Decreto Ley 1421 de 1993, consagra que se reunirá ordinariamente, por derecho propio, cuatro veces al año, así: el primero (1°) de febrero; el primero (1°) de mayo; el primero (1°) de agosto; el primero (1°) de noviembre. Cada vez, las sesiones durarán treinta (30) días prorrogables, a juicio del mismo Concejo, hasta por diez (10) días más; y que también sesionará extraordinariamente por convocatoria del Alcalde Mayor.

Que en este último caso se reunirá durante el término que le fije la autoridad que lo convoca y únicamente se ocupará de los asuntos que ésta someta a su consideración, sin perjuicio de que ejerza la función de control político que le corresponde en todo tiempo.

Precisado lo anterior, el Despacho procede a revisar los considerandos del acto administrativo acusado, en aras de establecer si el Alcalde Mayor de Bogotá estaba legitimado para adoptarlo mediante Decreto. Del procedimiento impartido al Proyecto de Acuerdo de modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT de que aquí se trata, se advierte lo siguiente:

.- Que el Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Bogotá, D. C. fue adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, revisado por el BH N Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004.

.- Que las razones que dieron lugar a la modificación del POT fueron los cambios presentados en las proyecciones y composición de la población de Bogotá, D. C.; la necesidad de ejecutar proyectos de impacto en la movilidad de la Ciudad, integrar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático al ordenamiento territorial, incorporando las determinaciones de la Ley 1523 de 2012, armonizar el ordenamiento del suelo rural con las normas nacionales establecidas en el Decreto 3600 de 2007; y la simplificación normativa.

.- Que con dicha modificación se esperaba mantener y fortalecer la estrategia de ordenamiento basada en tres (3) estructuras superpuestas e interdependientes en la que se tomarían decisiones con base en los principios expuestos, esto es: la estructura ecológica principal, la estructura funcional de servicios y la estructura social - económica y espacial.

.- Que en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, el Alcalde Mayor a través de la Secretaría Distrital de Planeación, adelantó las siguientes actuaciones en el marco de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. – Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004:

.- El proyecto de modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial fue sometido a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, entre los años 2011 y 2012; que a través

de la Resolución CAR- 124 de 2013 se declararon concertados los asuntos ambientales del proyecto, de conformidad con lo establecido en sus considerandos y parte resolutive, en coordinación con el contenido del acta de concertación suscrita por las partes el día 31 de octubre de 2012.

.- Surtida la actuación anterior, el proyecto se sometió a consideración del Consejo Territorial de Planeación Distrital - CTPD- el 3 de noviembre de 2012, organismo que rindió concepto y recomendaciones el 17 de diciembre del mismo año.

.- Que de acuerdo con las observaciones y recomendaciones emitidas, la Administración Distrital implementó una estrategia para ampliar la participación ciudadana en el marco del procedimiento de modificación del POT, realizando cabildos de participación ciudadana en cada localidad; eventos temáticos y especializados; talleres con medios de comunicación y actores generadores de opinión; reuniones con instancias locales de planeación; debates sobre la propuesta con las Juntas Administradoras Locales; cabildos con jóvenes y mujeres; un seminario Distrital de Estratificación y estudios relacionados dirigidos a la Región; encuentros distritales y temáticos con organizaciones sociales, ambientales y comunitarias; y diversas mesas de trabajo con expertos académicos, gremios y asociaciones empresariales.

.- Que, asimismo, se habilitó una página Web, en donde se obtuvieron 204 registros que contienen propuestas ciudadanas, así como un consolidado de 435 documentos radicados por la ciudadanía y se imprimió una edición especial del periódico Humanidad que circuló con 800 mil ejemplares.

.- Que el Consejo Territorial de Planeación Distrital de manera articulada con la Administración, apoyó el proceso de participación ciudadana a través del

acompañamiento de sus consejeros y consejeras, así como con el aporte de 182 propuestas entre solicitudes de ajuste normativo y recomendaciones generales para el Proyecto de Modificación Excepcional del POT; que de acuerdo con todo lo anterior, se profundizó el acercamiento de la ciudadanía a la propuesta de modificación, y se incluyeron en el documento final diversas observaciones de los grupos representativos, grupos sociales y de diferentes gremios y ciudadanos/as en general.

.- Que luego del proceso de participación, el Consejo Territorial de Planeación Distrital -CTPD- rindió concepto definitivo **el 2 de abril de 2013**; que la Administración Distrital presentó **el 2 de mayo de ese año, dentro del plazo legal establecido en el artículo 25 de la Ley 388 de 1997, a consideración del Concejo Distrital, el Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013**, mediante el cual se modifica excepcionalmente el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004, correspondiente a una modificación excepcional de normas urbanísticas del citado instrumento, con la finalidad de ajustar las normas urbanísticas de carácter estructural y/o general, y así alcanzar los objetivos y estrategia territorial de largo plazo del POT vigente, teniendo como sustento los soportes técnicos correspondientes.

.- Que durante el trámite en el Concejo y de conformidad con el artículo 22 del Acuerdo 348 de 2008 - Reglamento Interno del Concejo, se asignó como ponentes a los Concejales Miguel Uribe Turbay, Diana Alejandra Rodríguez Cortés y Diego García Bejarano.

.- Que en virtud de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 507 de 1999, la Mesa Directiva del Concejo convocó a cabildo abierto el día 15 de mayo de 2013 con la

participación de los/as ciudadanos/as y los representantes de los diferentes sectores como la construcción, la academia y los comerciantes y en la audiencia pública del día 23 de mayo de 2013 en las instalaciones del IDR el Gobierno Distrital resolvió las preguntas que presentaron los participantes en dicho cabildo.

.- Que de acuerdo con los artículos 10° del Decreto Ley 1421 de 1993 – Estatuto Orgánico de Bogotá, y 44 del Acuerdo Distrital 348 de 2008, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. , expidió el Decreto 246 de 6 de junio de 2013, mediante el cual convocó al Concejo Distrital a sesiones extraordinarias del 10 de junio al 31 de julio de 2013, con el fin de propiciar el espacio legal para continuar el debate del Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, "Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. y otras disposiciones".

.- Que las ponencias fueron presentadas los días 2, 3 y 4 de junio y se convocó a debate para el día 7 de junio de 2013, sesión en la cual los ponentes Diana Alejandra Rodríguez y Diego García Bejarano presentaron ponencias positivas con modificaciones al articulado del proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, las cuales fueron sometidas a votación, de conformidad con el Reglamento del Concejo, aprobándose la ponencia negativa presentada por el Concejal Miguel Uribe Turbay, con 9 votos a favor y 6 votos en contra.

.- Que los Concejales Rodríguez y García radicaron el 7 de junio de 2013 dentro de la sesión en la Comisión del Plan, solicitud de reconsideración de la votación en virtud del inciso 2 del artículo 73 del Acuerdo 348 de 2008 que establece "El proyecto de Acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser reconsiderado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro Concejal o del Gobierno Distrital. Dicha solicitud se presentará en la misma sesión en la que

se negó el proyecto, para que se trámite en la siguiente Plenaria. Si el Concejo decide que se tramite, lo enviará para primer debate a Comisión distinta de la que lo negó. "

.- Que si bien el domingo 9 de junio de 2013 se convocó a la Plenaria del Concejo de Bogotá y entre los puntos del orden del día se encontraban la votación de la solicitud de reconsideración, el Presidente de la Comisión del Plan **señaló que la reconsideración fue radicada de manera extemporánea, por haberse presentado antes que terminara la votación, considerando que resulta insubsanable una radicación posterior y, por lo tanto, ésta no se votó y en consecuencia el proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013 se archivó en la Comisión del Plan.**

.- Que mediante el Decreto Distrital 254 de 11 de junio de 2013 se adicionó al Decreto 246 de 6 de junio de 2013, por el cual se convoca a sesiones extraordinarias al Concejo de Bogotá, la discusión para segundo debate de los Proyectos de Acuerdo No. 117 y 119 de 2013, así como el trámite en la plenaria de la solicitud de reconsideración presentada contra la negativa del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2013.

.- Que el 13 de junio de 2013 la Presidencia del Concejo se abstuvo de instalar las sesiones extraordinarias bajo el argumento de una presunta irregularidad del Decreto 254 de 2013, sustentada en la inclusión del estudio de la reconsideración al Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013; y el 17 de junio de 2013 se procedió con la instalación de las sesiones extraordinarias, sin someter a consideración de la plenaria el recurso de reconsideración interpuesto contra el referido Proyecto de Acuerdo 118, por considerar que se encontraba debidamente archivado.

.- El Alcalde Mayor de Bogotá, amparado en lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 810 de 2013 y 8º del Decreto 4002 de 2004, -que señalan que transcurridos noventa (90) días calendario desde la radicación del Proyecto de Acuerdo (2 de mayo de 2013) ante el Concejo Distrital sin que éste lo haya adoptado podrá hacerlo el Alcalde por Decreto-, expidió el Decreto 364 de 26 de agosto de 2013, acto administrativo demandado.

Del recuento anterior, relativo al procedimiento impartido al Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, presentado por el Alcalde Mayor de Bogotá ante el Concejo de Bogotá, D.C. **el 2 de mayo de ese año**, resulta evidente que el Alcalde carecía de la competencia excepcional que le otorga la Ley en estos eventos, esto es, los artículos 12 de la Ley 810 de 2003² y 8º del Decreto Reglamentario 2004 de 2003³, toda vez que el citado Proyecto de Acuerdo fue negado por el Concejo en primer debate.

En efecto, como se afirma en los considerandos del Decreto demandado, **el Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013**, se presentó ante el Concejo de Bogotá, **el 2 de mayo de ese año**, dentro del término establecido en el artículo 25 de la Ley 388 de 1997⁴, mediante el cual se modifica excepcionalmente el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado por el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004.

² La cual consagra: "**Artículo 12.** Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde. Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde."

³ La cual es del siguiente tenor: "**Artículo 8º.**- Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podría adoptarla por decreto".

⁴ Dicha disposición señala que el Proyecto de Acuerdo deberá ser presentado dentro de los 30 días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación, que para el sub lite lo fue el 2 de abril de 2013.

De conformidad con el artículo 22⁵ del Acuerdo 348 de 2008 -Reglamento Interno del Concejo de Bogotá-, se asignó como ponentes a 3 Concejales (Miguel Uribe Turbay, Diana Alejandra Rodríguez y Diego García Bejarano), quienes presentaron sus ponencias los días 2, 3 y 4 de junio de 2013, previo agotamiento del cabildo abierto llevado a cabo el 15 de mayo de 2013 y la audiencia pública de 23 de ese mes y año, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, y la convocatoria del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. al Concejo Distrital a sesiones extraordinarias del 10 junio al 31 de julio de 2013, con fundamento en los artículos 10° del Decreto Ley 1421 de 1993⁶ y 44 del Acuerdo Distrital 348 de 2008⁷.

El día **7 de junio de 2013** la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo de Bogotá fue convocada, fecha en la cual se sometieron a votación las ponencias presentadas por los tres Concejales, dos de las cuales, como ya se indicó, eran positivas, con algunas modificaciones al articulado del Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, **logrando la mayoría de la votación la ponencia negativa** (9 votos a favor y 6 en contra).

⁵. Son funciones del Presidente del Concejo Distrital:

... 12. Designar los ponentes para primer y segundo debate de los proyectos de Acuerdo que se sometan a consideración del Concejo, a través de sorteo público, que se realizará entre los integrantes de la respectiva Comisión.

⁶ El artículo 10° del Estatuto Orgánico de Bogotá, consagra: "... El Concejo Distrital se reunirá ordinariamente, por derecho propio, cuatro veces al año, así: el primero (1o.) de febrero; el primero (1o.) de mayo; el primero (1o.) de agosto; el primero (1o.) de noviembre. Cada vez, las sesiones durarán treinta (30) días prorrogables, a juicio del mismo Concejo, hasta por diez (10) días más.

También sesionará extraordinariamente por convocatoria del alcalde mayor. En este caso se reunirá durante el término que le fije la autoridad que lo convoca y únicamente se ocupará de los asuntos que ésta somete a su consideración, sin perjuicio de que ejerza la función de control político que le corresponde en todo tiempo."

⁷ El artículo 44 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, prevé: "**SESIONES EXTRAORDINARIAS.**

El Concejo Distrital sesionará extraordinariamente por convocatoria que haga el Alcalde Mayor y por el término que éste le fije. Durante el periodo de sesiones extraordinarias el Concejo únicamente se ocupará de los asuntos que el Alcalde someta a su consideración, sin perjuicio de que ejerza la función de control político que le corresponde en todo tiempo."

Ante la negativa de la aprobación del Proyecto de Acuerdo núm. 118 de 2013, en el primer debate, con fundamento en el artículo 73 del Acuerdo 348 de 2008 - Reglamento Interno del Concejo de Bogotá⁸, los señores Concejales Diana Alejandra Rodríguez Cortés y Diego García Bejarano presentaron solicitud de reconsideración en la misma sesión, petición que les fue rechazada por el Presidente de la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por haber sido radicada de manera extemporánea, pues se hizo antes de que terminara la votación, lo que estimó insubsanable y, en consecuencia, lo archivó.

De lo anterior, forzoso es concluir que el Concejo de Bogotá se pronunció dentro del término legal previsto para el efecto, respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, a través del cual se pretendía la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, **de manera negativa**, razón por la que el Alcalde Mayor de Bogotá no podía adoptarlo mediante Decreto, conforme lo hizo, por cuanto carecía de competencia para ello, toda vez que la regulación del uso del suelo, constitucional y legalmente, está asignada a los Concejos Municipales y Distritales.

Y si bien es cierto que dicha facultad se le otorga de manera excepcional a los Alcaldes, también lo es que ello solo es posible **cuando el Concejo no toma ninguna decisión sobre el Proyecto de Acuerdo de revisión, en el sentido de**

⁸ Norma que prevé: "Para que un proyecto se convierta en Acuerdo debe ser aprobado por el Concejo en dos debates celebrados en días distintos. El primero se realizará en la Comisión respectiva y el segundo debate en sesión Plenaria.

El proyecto de Acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser reconsiderado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro Concejales o del Gobierno Distrital. Dicha solicitud se presentará en la misma sesión en la que se negó el proyecto, para que se trámite en la siguiente Plenaria. Si el Concejo decide que se tramite, lo enviará para primer debate a Comisión distinta de la que lo negó. ..."

aprobarlo o negarlo en un plazo de 90 días calendario⁹, lo cual no aconteció en el sub lite, pues, como quedó visto, **la Corporación Edilicea de Bogotá se pronunció de manera negativa respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013**, por lo que, se repite, el Alcalde no podía adoptarlo por Decreto.

En el mismo sentido se pronunció la Sala de Consulta en el Concepto núm. 2162 de 2 de septiembre de 2013 (Expediente núm. 2013-00397-00, Consejero ponente doctor Augusto Hernández Becerra)¹⁰, que ahora se prohíja, al estudiar el alcance de las normas que consagran la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad Capital, el procedimiento para su modificación excepcional y las competencias para adoptar y modificar el POT, con ocasión de la consulta elevada por el señor Ministro del Interior, a solicitud de una Concejal de Bogotá, D.C., en el que concluyó que cuando se somete a votación un Proyecto de Acuerdo sobre revisión del POT “resulta una votación mayoritaria negativa, bien sea en comisión o en plenaria del Concejo de Bogotá, D.C., es decir, si la comisión o la plenaria toman la decisión de no aprobar el Proyecto de Acuerdo, el Alcalde no lo puede adoptar por Decreto, pues ello equivaldría a sustituir al Concejo en el ejercicio de su facultad constitucional de reglamentar los usos del suelo”.

Asimismo, la Sección Primera del Consejo de Estado, al resolver recursos de apelación frente a asuntos similares, entre ellas, en sentencias de 11 de febrero de 2010 (Expediente núm. 2004-00380-01, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso) y de 18 de julio de 2012 (Expediente núm. 2007-00345-01,

⁹ Otorgada a través de los artículos 12 de la Ley 810 de 2003 y 8° del Decreto Reglamentario 4002 de 2004, para efectos de revisión y modificación excepcional del POT; y 26 de la Ley 388 de 1997, en tratándose de la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial.

¹⁰ Cuya reserva legal fue levantada a través de auto de 18 de marzo de 2014.

Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno (E)), que también se prohíjan, sostuvo, respectivamente, lo siguiente:

“... Lo anterior tiene soporte 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. ...”. (Negrilla y subraya fuera de texto).

“... El proyecto de plan de ordenamiento territorial, para cuya consolidación se prevé en la ley una etapa de participación democrática y de concertación interinstitucional (art. 24 de la Ley 388 de 1997), lo debe presentar el alcalde a consideración del **concejo municipal o distrital, corporación administrativa ésta a quien legalmente le corresponde adoptarlo mediante acuerdo municipal**. No obstante, si transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial, el concejo municipal o distrital no ha adoptado decisión alguna, el alcalde puede adoptarlo mediante decreto (artículos 25 y 26 ibídem). ...”.

Como quiera que, como ya se dijo, el Alcalde Mayor de Bogotá, al expedir el acto administrativo acusado se arrogó una facultad de la cual carecía, conducta con la cual violó las normas invocadas en la demanda, hay lugar a que se decrete la medida cautelar solicitada.

La anterior consideración releva al Despacho de examinar los cargos restantes, planteados en apoyo a la solicitud de suspensión provisional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

DECRÉTASE la suspensión provisional de los efectos del Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, “**Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004**”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C..

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera