



► JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

Procuraduría General de la Nación expidió Circular sobre los procesos de revisión y ajustes de planes de ordenamiento territorial. Oficio 13 de septiembre de 2013. Procuraduría General de la Nación. "Proceso de Revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial".



Foto: www.dineroenimagen.com

El Procurador Delegado para la descentralización y las entidades territoriales exhortó a las autoridades ambientales y territoriales para que se tenga en cuenta los aspectos relacionados en el oficio del 13 de septiembre de 2013 al momento de la elaboración, revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial para que no se incurra en conductas irregulares, sancionables bajo el Código Disciplinario Único por la omisión de los deberes constitucionales a los cuales se encuentran sometidos.

Lo anterior teniendo en cuenta que en la actualidad más de 465 municipios y distritos se encuentran en

>>

Contenido

► INFORMACIÓN JURÍDICA NACIONAL

Procuraduría General de la Nación expidió Circular sobre los procesos de revisión y ajustes de planes de ordenamiento territorial. Oficio 13 de septiembre de 2013. Procuraduría General de la Nación. "Proceso de Revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial".

Pág. **1**

Consejo de Estado manifestó que las disposiciones de los POT pueden aplicar a situaciones previamente consolidadas por ser normas de orden público y de aplicación inmediata. Sentencia 00713 de 2013. Consejo de Estado.

Pág. **5**

Ministerio de Ambiente emite concepto sobre los lineamientos jurídicos para el trámite administrativo y la competencia para otorgar autorizaciones, permisos o licenciamientos en materia de disposición de materiales estériles. Concepto 8140-E2-7232 de 2013. Ministerio Ambiente y Desarrollo Territorial.

Pág. **7**

Consejo de Estado reitero los sujetos pasivos del impuesto predial unificado. Sentencia 19420 de 2013. Consejo de Estado.

Pág. **8**

► INFORMACIÓN JURÍDICA REGIONAL BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA

Proyecto de Acuerdo No. 117 de 2013: "Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones".

Pág. **10**



<<

proceso de revisión de sus planes de ordenamiento territorial y este último se consagra como el instrumento básico para el desarrollo ordenado de los territorios municipales, requiriéndose de un cabal cumplimiento y un ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

El oficio de la Procuraduría consta de 12 puntos en los que se tratan los siguientes temas:

1. Marco legal y normativo: los POT frente a los procesos de revisión, ajuste o modificación deben ceñirse a lo establecido en la Ley 388 de 1997 y demás normas modificatorias y reglamentarias (Leyes 507 de 1999, 810 de 2003, 902 de 2004, artículo 189 del Decreto Ley 19 de 2012)

2. Vigencias de los contenidos: los parámetros de vigencia del POT están definidos en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y serán los siguientes:

✓ Contenido estructural del plan: Mínimo tres periodos constitucionales de la administración. El momento de la revisión debe coincidir con el inicio del nuevo periodo de la administración.

✓ Contenido urbano de mediano plazo: Mínimo dos periodos constitucionales de la administración, podrá ser mayor para que coincida con el nuevo periodo de la administración.

✓ Contenidos urbanos de corto plazo y programas de ejecución: Mínimo un periodo constitucional. Se advierte que los contenidos de largo plazo de un plan de ordenamiento territorial seguirán vigentes si a la finalización de la vigencia de los mismos aún no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial.

3. Alcance de las revisiones y modificaciones del POT: en los procesos de revisión de corto y mediano plazo y de modificación excepcional del POT se debe respetar la prevalencia de los contenidos de largo plazo, las normas urbanísticas estructurales y “la estructura urbano-rural e interurbana que se busca alcanzar a largo plazo”. Siendo únicamente viable un replanteamiento del contenido estratégico cuando se de el vencimiento de la vigencia de los contenidos de largo plazo.

4. Tipos de revisiones y modificaciones a los POT: Se podrán realizar modificaciones a los POT siempre y cuando se trate de revisiones por vencimiento de los contenidos, cuando se tengan razones de excepcional interés público, fuerza mayor o caso fortuito y cuando se trate de modificaciones excepcionales de normas urbanísticas estructurales en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997. En este sentido, se especifica que se entenderán por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor, o caso fortuito: la declaratoria de desastre o calamidad pública por la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico; o los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el POT vigente. Por su parte, se resalta que solo mediante la revisión general del POT se podrá modificar el modelo territorial vigente y que no es posible a través del procedimiento de modificación excepcional adoptar un nuevo POT.

5. Documentos y estudios técnicos necesarios: El Decreto 4002 de 2004 dispuso que para la presentación del proyecto de revisión y ajuste se requiere la presentación de la memoria justificativa que indique la necesidad, conveniencia y propósito de la revisión, de igual manera se debe presentar el proyecto con sus respectivos anexos planos y demás documentación relevante y el documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por el POT vigente. En todo caso los anteriores documentos se entienden como un único cuerpo normativo que debe atender a

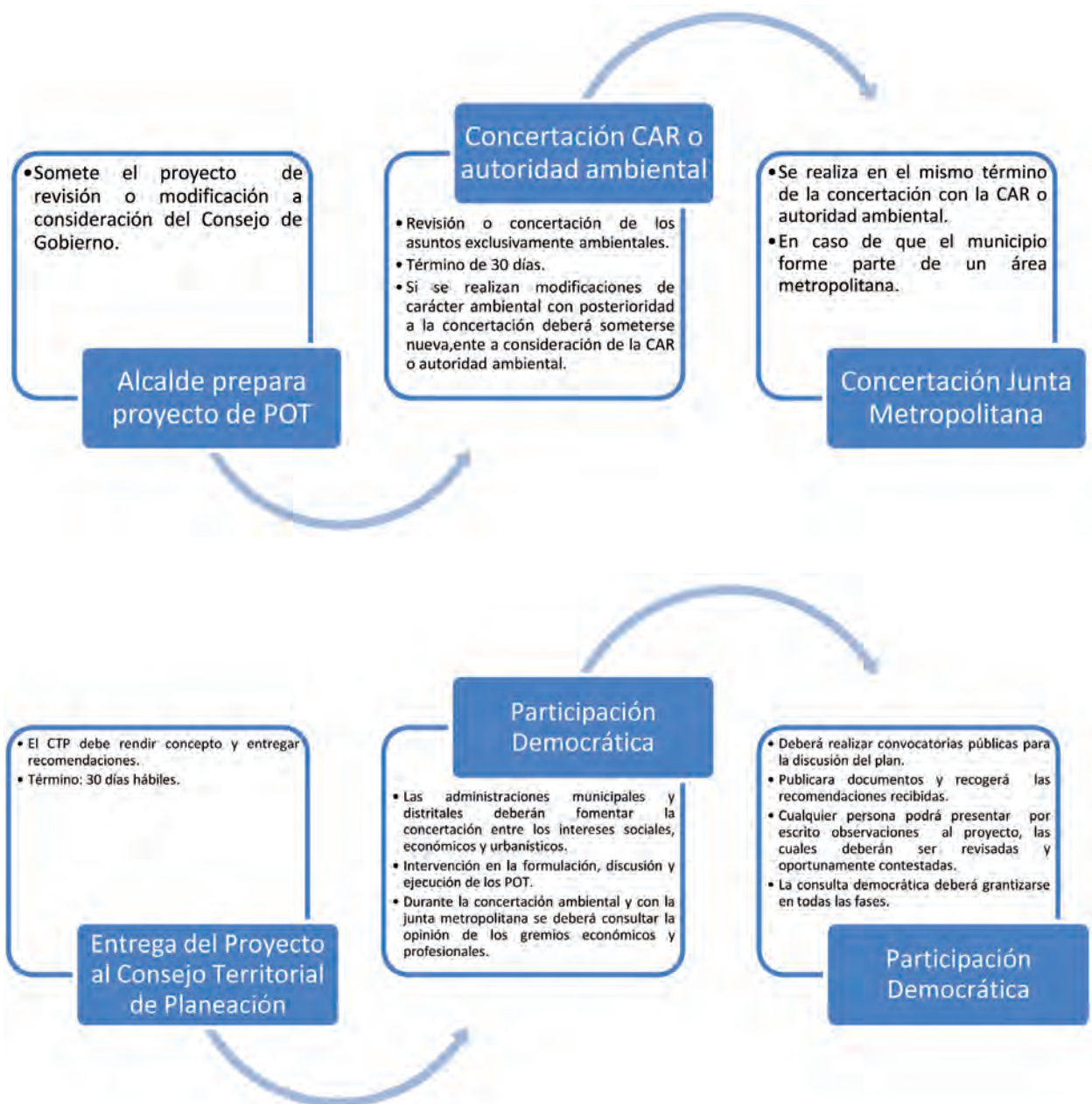
>>



<<

los principios de unidad de materia, concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia establecidos en el artículo 100 de la Ley 388 de 1997.

6. Concertación y consulta en las revisiones y modificaciones de los POT: El proyecto de POT deberá ser preparado por el alcalde previo proceso de participación democrática y de concertación interinstitucional, como se muestra a continuación:



>>



<<



7. Sujeción del Plan de Desarrollo al Plan de Ordenamiento Territorial: Para la definición de los proyectos y programas de los planes de desarrollo, los municipios y distritos deberán tener en cuenta los contenidos de largo y mediano plazo del POT vigente, toda vez que el plan de desarrollo es un instrumento de ejecución frente a las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el POT. En efecto, el POT no se puede modificar vía Plan de Desarrollo.

8. Determinantes de superior jerarquía y principio de legalidad: Las entidades municipales o distritales tienen la obligación de cumplir con las normas de superior jerarquía en virtud del principio de legalidad, es decir, se deberá tener en cuenta las normas relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, normas sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, normas sobre infraestructura básica, así como los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano en caso de que pertenezcan a las mismas.

9. Condiciones para la revisión o modificación de la clasificación del suelo: Toda vez que la clasificación y delimitación del suelo se tiene como una norma urbanística estructural del POT, la modificación o revisión de la misma solo podrá realizarse tratándose de la revisión general del POT o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital con fundamentos en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, se deberá en todo caso tener en cuenta que el perímetro urbano no podrá ser mayor al perímetro de servicios.

10. Incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los POT: procederá la revisión de los contenidos del POT de mediano y largo plazo cuando se haya garantizado la delimitación y zonificación de áreas de amenaza, las que se encuentren en condiciones de riesgo, y las medidas que se tomaron para su mitigación incluidas en su respectiva cartografía, también se

>>



<<

incluirán los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo y el señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales.

11. Delimitación de las playas y articulación con el ordenamiento territorial: son bienes inembargables entre otros, las playas marítimas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, los cuales se consideran bienes de uso público. Por lo anterior, dichos bienes son intransferibles a particulares, por lo que solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias de uso y goce siempre y cuando se garantice el libre tránsito a la ciudadanía y no se vulnere la utilización de zonas de playas marítimas y terrenos de bajamar al uso del común.

Consejo de Estado manifestó que las disposiciones de los POT pueden aplicar a situaciones previamente consolidadas por ser normas de orden público y de aplicación inmediata. Sentencia 00713 de 2013. Consejo de Estado.

Los demandantes instauraron acción popular contra CORNARE, el municipio de Guarne y un particular en defensa del derecho de un ambiente sano, los hechos que dieron lugar a la demanda consisten en que uno de los demandantes adquirió por herencia un predio rural con casa de habitación en el municipio de Guarne, dicho predio colinda con un predio propiedad de una de las demandadas, el cual se destinó en un tiempo para almacenamiento de herramientas y parqueadero, para posteriormente utilizarlo como criadero de cerdos. La porqueriza que se instaló en dicho predio está ubicada a diez metros de la casa de habitación de los demandantes y a cero metros del lindero que separa los predios, por lo que los habitantes de la casa habitación deben soportar malos olores, ruidos fastidiosos, proliferación de roedores y zancudos por la ubicación del criadero. Por lo que se está vulnerando el derecho a un medio ambiente sano y la salud de los habitantes del predio contiguo al criadero.

Foto: www.colombia.travel

El demandante afirmó que en las oficinas de CORNARE se realizó una audiencia con el fin de llegar a compromisos tendientes a mitigar los impactos ambientales generados con la cría de cerdos, incluyendo la obtención del permiso de vertimientos, concediendo un plazo de 60 días para no afectar el medio ambiente, aseguró que a la fecha de presentación de la acción dichos compromisos no fueron cumplidos. De igual manera, la Oficina Técnica Administrativa de Planeación del Municipio de Guarne, certificó que la propiedad de la demandada se encontraba en zona rural de uso mixto e indicó la prohibición de construir porcícolas, caballerizas, avícolas, pozos sépticos o cualquier elemento contaminante a menos de 10 metros del lindero.

>>



<<

Así mismo, afirmó que mediante Resolución, CORNARE otorgó permiso de vertimientos en beneficio del predio de la demandada bajo los argumentos de que la cochera había sido construida hacía más de dos años y a juicio del accionante dicha construcción se realizó en un término inferior a los dos años, no se llevó a cabo concertación con los predios colindantes y se desconoció el acta de planeación municipal donde se estableció que el terreno en cuestión no era apto para porcicultura.

Las pretensiones de los accionantes consistían en que se declarara que los demandados, con la actividad porcícola estaban atentando contra el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, además de amenazar el derecho fundamental a la salud y bienestar de los habitantes de la casa colindante. Así mismo, solicitaron se declarara que CORNARE y el municipio de Guarne habían vulnerado las normas del POT y demás disposiciones legales al permitir a la demandada ejercer su actividad porcícola, por lo que también solicitaron el cese inmediato de las actividades de cría. El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda, toda vez que consideró que el predio ocupado por la demandada se encontraba en zona de uso mixto, por lo que le estaba permitido realizar actividades agropecuarias a baja escala, concluyendo que el demandado no incurrió en ninguna infracción, así como CORNARE no incurrió en ninguna infracción con la expedición del acto administrativo, ya que este se presume legal y expedido con el lleno de las formalidades legales.

La parte demandante apeló, manifestando que la demandada tiene más de 20 animales y no tenía los cinco cerdos que autorizaba la ley, generando proliferación de roedores y moscas, también afirmó que en dictamen de la Oficina de Planeación allegado al proceso se demostró el daño al medio ambiente, tanto así que el Ministerio Público sugirió acoger las pretensiones de la demanda. En las consideraciones de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, se estableció que como obra en el expediente, el Departamento de Planeación Municipal determinó que en el PBOT se encuentra que el predio objeto de la demanda está ubicado en zona rural de uso mixto, que en el informe técnico de la Secretaria de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, se encontró que el manejo de residuos sólidos, llegando a la conclusión que las condiciones higiénico-sanitarias y locativas de la porcícola presentaban deficiencias que debían mejorarse y que la Resolución del CORNARE otorgó el permiso de vertimientos para la actividad desarrollada por la demandada.

De igual manera, en el expediente se incluyó un informe técnico del CORNARE de 2011 donde se realizó el seguimiento al plan de mejoramiento para el desarrollo de la actividad porcícola, dictaminando que dicha actividad estaba cumpliendo con la normatividad exigida y con el lleno de requisitos técnicos, sin embargo, dicho estudio fue controvertido en el informe técnico de inspección judicial por el perito del proceso indicando que se estaba presentando afectación ambiental a las viviendas cercanas.

En consecuencia, el Consejo de Estado determinó que si bien CORNARE expidió una resolución otorgando el permiso de vertimientos facultado en lo establecido en el PBOT como suelo de uso mixto, dichas medidas no resultaron eficientes para garantizar el control de malos olores y vectores nocivos para el ambiente, concluyendo que la demandada ejerció la actividad porcícola vulnerando el medio ambiente, por falta de un control eficaz de plagas y de olores nocivos para la salud de las personas que residen en predios colindantes.

>>



<<

En cuanto a la norma urbanística aplicable respecto de la ubicación de la porqueriza el Consejo de Estado estableció que en el PBOT aportado al expediente se determinó que sí existe la zona de uso mixto que permite la actividad porcícola pero que las instalaciones para dicha actividad deben estar distanciadas a 10 metros de los linderos de los predios y a 200 metros de las fuentes de agua. Dicho PBOT entró en vigencia el día 30 de junio de 2000 y al no existir prueba de la fecha de construcción de la porqueriza, se infirió de las afirmaciones de los demandados que la porqueriza fue ubicada con anterioridad a la expedición del PBOT en cuestión, por lo que la Sala entró a definir si las disposiciones del POT podían aplicarse a situaciones consolidadas con anterioridad a la entrada en vigencia del mismo.

En este sentido, se indicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el ordenamiento territorial es una función pública que atiende entre otros aspectos a los procesos de cambio en el uso del suelo, en sujeción a las normas superiores, como las que consagran la protección al medio ambiente, siendo posible “delimitar el alcance de la libertad económica cuando lo requiera la preservación del medio ambiente”

También expuso que al ser las normas del POT de orden público su aplicación es inmediata, siendo posible su aplicación en situaciones consolidadas con anterioridad a su vigencia, al estar fundadas en el principio de primacía del interés general sobre el particular, por lo que la propiedad privada debe ceder o ajustarse a las exigencias normativas sobre uso del suelo, aún cuando dichas disposiciones sean posteriores a la situación particular previamente consolidada. Incluso el Consejo de Estado determinó que el artículo 169 del POT en cuestión se incluyó una disposición que obliga a que la Oficina de Planeación Municipal a que conceda un término para que el particular adecue las actividades que vayan en contra a las nuevas disposiciones del POT, tratándose de usos del suelo previamente establecidos.

Por lo anterior, la Sala falló revocando la decisión de primera instancia, declarando que la demandada vulneró el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, ordenando a la demandada a demoler la marranera y reubicarla cumpliendo con el requisito de distancia de los linderos previstos en el POT. De igual manera, la Sala encontró negligencia en el proceder de la Administración Municipal para hacer cumplir la ley, en este caso el POT, al contener disposiciones de orden público de aplicación inmediata, incluso tratándose de situaciones consolidadas, por lo que el municipio de Guarne y la Corporación Autónoma Seccional Rionegro vulneraron el derecho colectivo a legalización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de los habitantes, ordenándoles que le informen en un término de 15 a la demandada, sobre la situación del inmueble de su propiedad.

Ministerio de Ambiente emite concepto sobre los lineamientos jurídicos para el trámite administrativo y la competencia para otorgar autorizaciones, permisos o licenciamientos en materia de disposición de materiales estériles. Concepto 8140-E2-7232 de 2013. Ministerio Ambiente y Desarrollo Territorial.

Indica el Ministerio de Ambiente que tratándose de la regulación sobre el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, concretos, agregados sueltos,

>>



<<

de construcción, entre otros, la Resolución 541 de 1994 estableció que las autoridades de planeación deben incluir dentro de los requisitos, condiciones y obligaciones que debe cumplir el titular de una licencia de construcción, un programa relativo al manejo ambiental de los materiales anteriormente mencionados.

De igual manera, indicó que el Decreto 1496 de 2010 en el numeral 4° del artículo 39 complementó lo anteriormente mencionado, indicando que el curador urbano o autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir licencias debe indicar al titular de la misma, el cumplimiento del programa de manejo ambiental de materiales y elementos de los que hace mención la Resolución 541 de 1994 para los proyectos que no requieran licencia ambiental o planes de manejo.

Por lo anterior, tratándose de una obra o proyecto que esté sujeto a licencia ambiental o plan de manejo ambiental en los términos del Decreto 2820 de 2010, el seguimiento del manejo de materiales será realizado por la autoridad ambiental correspondiente y en caso contrario será el curador urbano o autoridad municipal la encargada de establecer en el acto administrativo que otorgue la licencia urbanística, el programa de manejo ambiental de dichos materiales.



Foto: monterreytimes.com.mx

Consejo de Estado reiteró los sujetos pasivos del impuesto predial unificado. Sentencia 19420 de 2013. Consejo de Estado.

El Consejo de Estado conoció de un recurso de apelación, toda vez que los demandantes solicitaron en primera instancia la nulidad de varios apartes del Acuerdo Municipal 011 de 2004, expedido por el Concejo Municipal de la Unión, Valle. La razón para dicha solicitud consistió en que consideraban que según la Ley 44 de 1990 el impuesto predial recae sobre el derecho de propiedad que se tiene sobre un bien inmueble y no sobre el bien inmueble mismo, por lo que el sujeto pasivo del impuesto en mención debe ser el propietario del bien y no sobre cualquier persona que no ostente la calidad de dueño como lo estableció el Acuerdo objeto de solicitud de nulidad.

De igual manera, los demandantes afirmaron que la administración municipal al momento de la presentación de la demanda se encontraban cobrando por la expedición del certificado de paz y salvo del impuesto predial, siendo lo anterior, abiertamente ilegal, toda vez que la Ley 962 de 2005 señaló que ningún organismo o entidad de la administración pública podrá cobrar por la realización de sus funciones sin que esté expresamente autorizado en la Ley.

El fallo de primera instancia emitido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, indicó que los elementos de la obligación tributaria pueden ser determinados por las asambleas departamenta-

>>



<<

les y los concejos municipales y distritales, siempre y cuando se ajusten a los parámetros establecidos por el legislador, también manifestó que las Leyes 14 de 1983 y 44 de 1990 no definieron el sujeto pasivo y el hecho generador del impuesto predial, por lo que el concejo municipal puede determinar los objetivos del gravamen teniendo en cuenta lo dispuesto en la ley.

En virtud de lo anterior, se encontró que los preceptos acusados no violan las normas invocadas por el demandante, toda vez que el hecho generador del impuesto establecido en el Acuerdo 011 de 2004, recae sobre la propiedad inmueble y como sobre el anterior se puede ejercer el derecho de dominio o de posesión, se debe entender que el sujeto pasivo del gravamen es el propietario o el poseedor. Respecto del cobro de la tarifa por el paz y salvo municipal, debe entenderse que es ilegal dado que no se contempló en los artículos 27 de la Ley 14 de 1983 y 16 la Ley 44 de 1990. Los demandantes apelaron la sentencia afirmando que el impuesto predial consagrado en la Ley 44 de 1990 alude a la propiedad



Foto: comocomprarcasa.wordpress.com

no al bien raíz, de igual manera, afirmaron que la legislación tributaria colombiana no define los términos propiedad raíz o predio por lo que se debe acudir a lo definido en el Código Civil, generando que el único sujeto pasivo del impuesto predial debe ser quien goza de el derecho propiedad, es decir, el dueño, siendo este la persona que adquirió el bien.

El Consejo de Estado en las consideraciones determinó que de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990, el hecho generador del impuesto predial unificado está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, por lo que la obligación de declarar y pagar el impuesto corresponde al propietario o poseedor de dicho bien, lo anterior toda vez que se trata de un gravamen real que recae sobre la propiedad raíz o inmueble, es decir, nace por la propiedad nuda o plena, así como el del usufructo y la posesión de un bien inmueble.

Lo anterior, indica que el impuesto predial es un gravamen que recae sobre el predio, lo que permite que incluso exista solidaridad entre el propietario y el poseedor, al ser ambos, sujetos pasivos del tributo en mención. En consecuencia, las normas acusadas se ajustan perfectamente a la legislación tributaria por lo que confirmó la sentencia de primera instancia.

► SABIAS QUE...

Debido al subsidio a la tasa de interés más de 53.000 hogares ya son poseedores de vivienda propia. Comunicado 11 de septiembre de 2013. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Con un apalancamiento crediticio por parte del Gobierno Nacional del orden de 2,2 billones de

>>



<<

pesos, 53.566 familias en Colombia de estratos bajo y clase media, son ahora propietarias de casa nueva debido al subsidio a la tasa de interés, destacándose así, en la actual administración del Presidente Santos, como un medio efectivo de la política de vivienda.

El Gobierno Nacional en Julio de este año ofreció 136 mil cupos de vivienda de interés prioritario (VIP) y de interés social (VIS) a las familias con deseos de adquirir vivienda nueva de los cuales 45.156 de éstos cupos ya se han otorgado.

Dentro del Plan de Impulso para la Productividad y el Empleo (PIPE) en mayo de 2013 para hogares de clase media se ofrecieron 32 mil cupos para vivienda con precios entre los 80 y 198 millones de pesos, de los cuales ya se han otorgado 8.400 subsidios. El Gobierno ayuda a pagar hasta el 30% de la cuota mensual del crédito otorgado lo que facilita acceder a casa nueva. Indicó el Ministro de Vivienda Luis Felipe Henao que el valor de estas 53 mil viviendas es de 3,7 billones de pesos, que ha generado créditos hipotecarios del orden de 2,2 billones.

► ASUNTOS DE INTERÉS DISTRITAL

Proyecto de Acuerdo No. 117 de 2013: “Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.

El proyecto de Acuerdo de cupo de endeudamiento, fue aprobado en segundo debate en la sesión del día 07 de Septiembre de 2013 y entre los cambios que sufrió el proyecto que aprueba un cupo de endeudamiento para Bogotá fue respecto a la cifra final de endeudamiento por un valor de \$3 billones de pesos.

Respecto de lo aprobado en primer debate, la plenaria suprime los artículos 4 y 5, los cuales se relacionaban con el procedimiento de la contratación del crédito y el acompañamiento técnico a la ejecución del plan de obras (destinación específica).

Así mismo, se estipuló que el cupo autorizado puede ser utilizado a partir del 2013 mediante operaciones de crédito público interno, externo u operaciones asimiladas, de acuerdo, con la evaluación económica y de conveniencia que realice la Administración Distrital sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales vigentes sobre la materia; así como la obligación de destinar ochocientos mil millones de pesos (\$800.000.000.000) a la primera línea del proyecto metro pesado de Bogotá.