

Sentencia C-051/01

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Importancia

La existencia del Plan de Ordenamiento Territorial es fundamental para una adecuada organización del municipio y para la ejecución de obras indispensables con miras al desarrollo social y comunitario, de donde se desprende que la falta de plan viene a impedir el progreso y el crecimiento organizado y planificado del municipio o distrito, llegando a paralizar la realización de muchos proyectos que se requieren en distintos campos.

PROYECTO DE PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Aprobación

PROYECTO DE PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Adopción

FUNCION ADMINISTRATIVA-Principios

Referencia: expedientes acumulados D-3085, D-3086 y D-3103

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997

Actores: Orlando Rengifo Callejas y Enrique Arboleda Perdomo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentaron los ciudadanos Orlando Rengifo Callejas y Enrique Arboleda Perdomo contra los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso:

“LEY 388 DE 1997

(julio 18)

Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991

y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

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.

Artículo 26.- Adopción de planes. Trancurridos 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”.

II. LAS DEMANDAS

Los actores coinciden en afirmar que las normas acusadas vulneran los artículos 4, 13, 154, 288 y 313 -numerales 7 y 9- de la Constitución Política.

Manifiesta el demandante Rengifo Callejas (expedientes D-3085 y D-3086) que, para poder

ser modificados por parte del Congreso, no todos los proyectos de ley de exclusiva iniciativa gubernamental, deben contar con el beneplácito del Gobierno, a excepción del plan nacional de desarrollo y del presupuesto, ya que en tales circunstancias sí se debe contar con el aval del Ejecutivo.

Para el demandante, aceptar que todas las modificaciones a los proyectos de ley y acuerdos que son de exclusiva iniciativa gubernativa necesitan de la aceptación o aval de la administración, sería dejar a las Corporaciones (Congreso de la República y concejos municipales) a merced del gobernante, menoscabando la separación de poderes y de funciones administrativas que consagra la Constitución.

Sostiene que el artículo 26 acusado viola los artículos 4 y 313, numeral 7, de la Carta Política, mediante los cuales se expresa que la Constitución es norma de normas y que en caso de incompatibilidad entre ésta y la ley, tiene prevalencia la Constitución, así como el precepto que establece explícitamente que le corresponde al Concejo reglamentar el uso del suelo.

Por su parte, el demandante Arboleda Perdomo (expediente D-3103) comparte el argumento expuesto, en cuanto considera que los planes de ordenamiento territorial establecidos por la Ley 388 de 1997 constituyen la reglamentación del uso del suelo, tarea que corresponde adelantar exclusivamente a los concejos distritales y municipales.

Expresa el impugnante que el legislador, al expedir la norma que denominó “Adopción de planes”, creó un silencio administrativo positivo a favor de la administración municipal, para que de manera autónoma adoptara su proyecto por decreto, lo que desde todo punto de vista resulta absurdo.

A juicio del actor, el artículo 26 demandado vulnera el 313, numeral 3, de la Constitución Política, ya que usurpó una facultad propia del concejo municipal, cual es la de autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a dicha corporación.

De acuerdo con el impugnante, no podía el legislador, so pretexto de establecer las funciones que le corresponde a la Nación y a las entidades territoriales, quitar las que constitucionalmente le fueron asignadas a los concejos y trasladarlas a los alcaldes, ya que ello implica, en su concepto, flagrante violación de los preceptos constitucionales 288 y 313,

numeral 7, así como una indebida injerencia en las competencias propias de tales entidades.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Life Armando Delgado Mendoza, actuando en representación del Ministerio del Interior, expone las razones que, a su juicio, muestran la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Manifiesta que la titularidad y responsabilidad del alcalde en el proceso de planificación de su municipio o distrito, estriba en la obligación constitucional, consagrada en el artículo 314, de dirigir la administración pública. Por tal motivo -asevera el interviniente- no se puede olvidar la obligación que tiene la primera autoridad administrativa del municipio de liderar y proponer al concejo municipal el Plan de Ordenamiento Territorial. Y recuerda que el alcalde tiene el deber de dar cumplimiento, según el voto programático, a su plan de gobierno y, por tanto, de desarrollo económico.

Afirma que tachar de violatorio de la Carta Política el artículo 25 demandado es también desconocer principios y deberes constitucionales como la planificación política y administrativa del territorio, en aras de la eficiencia de las entidades territoriales en los aspectos fiscales, sociales, ambientales y de gobierno.

En cuanto al argumento expuesto por el demandante Arboleda Perdomo (expediente D-3103), según el cual los planes de ordenamiento territorial que se expidan con base en la Ley 388 de 1997 constituyen la reglamentación del uso del suelo, manifiesta el interviniente que tal afirmación reduce a su más mínima expresión el alcance del plan de ordenamiento territorial, ya que éste constituye la carta de navegación durante 9 años de un municipio y es el instrumento político y técnico para asegurar el desarrollo armónico y sostenible del mismo. Por lo cual, limitar el POT a la reglamentación del uso del suelo sería limitar un ejercicio “prospectivo” que autoridades y ciudadanos deben efectuar para sus territorios.

El representante del Ministerio del Interior sostiene que quitar al alcalde la facultad de aceptar o no las modificaciones propuestas por el concejo sería tanto como permitir que los grandes planes, proyectos y programas que ahora deben tener el referente territorial estuvieran sujetos a la voluntad exclusiva del concejo municipal.

Afirma que, en consecuencia, el reordenamiento territorial es un medio para lograr el desarrollo socioeconómico, y que los planes de desarrollo, en sus diferentes niveles territoriales, constituyen el instrumento por excelencia para promover dicho objetivo. Por ello es claro para el legislador que la función ordenadora del territorio va íntimamente ligada a la planificación del gobernante local y a los planes de desarrollo de las respectivas administraciones.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los artículos objeto de examen constitucional.

Manifiesta que, mediante la Ley 388 de 1997, el legislador pretende armonizar y actualizar las disposiciones de la Ley 9 de 1989 con los principios constitucionales, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas y la Ley que crea el Sistema Nacional Ambiental, para lo cual establece regulaciones sobre ordenamiento del territorio municipal, en particular en lo atinente a los planes de ordenamiento territorial.

Sostiene el Jefe del Ministerio Público que el artículo 24 de la Ley 388 crea instancias de concertación y consulta, radicando en el alcalde municipal la coordinación de la formulación oportuna del Plan de Ordenamiento Territorial y la Obligación de someterlo a consideración del consejo de gobierno.

Considera que dicha regulación permite entender el sentido y alcance de las prescripciones demandadas del artículo 25, porque si el proyecto de plan de ordenamiento territorial es fruto de la concertación interinstitucional y de la participación ciudadana, es razonable que toda modificación que pretenda introducirle el concejo municipal cuente con el aval del alcalde, según el cometido que le señala el artículo 311 de la Constitución Política.

De otro lado afirma que las prescripciones de la Ley 388 de 1997, referentes a la formulación y adopción del plan de ordenamiento territorial, guardan similitud con las que consagra la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo plasmado en la Ley 153 de 1994.

Por último, el Procurador no encuentra reparo alguno de inconstitucionalidad respecto del artículo 26 acusado, por cuanto el mecanismo allí previsto, consistente en la adopción del

plan de ordenamiento territorial mediante decreto del alcalde, cuando han transcurrido 60 días desde su presentación sin que el concejo municipal lo adopte, se orienta razonablemente a evitar que en esta materia se presente un vacío normativo que impida la ejecución de importantes decisiones en temas relacionados con el uso equitativo y racional del suelo, la defensa y la preservación del patrimonio ecológico y cultural de los municipios, así como la prevención de desastres.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Importancia del Plan de Ordenamiento Territorial. Prevalencia de los principios de eficiencia y celeridad en el ejercicio de la función pública

Las normas acusadas hacen referencia a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial POT, que es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. El Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito.

El POT, en síntesis, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

El artículo 288 de la Constitución Política deja en manos de la ley orgánica de ordenamiento territorial, que a la fecha del presente Fallo aún no ha sido expedida, la función de distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, e indica que ellas serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

A tales conceptos ha dedicado esta Corte numerosos fallos que pueden ser consultados para obtener una visión general del sentido y alcance del aludido precepto constitucional.

Si bien el artículo 313 de la Constitución, al consagrar las funciones que corresponden a los

concejos, les asignó (numeral 7) la de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, la de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, también lo es que, a la luz de la norma legal en vigor, mientras no exista el plan, las oficinas de planeación municipales no pueden otorgar ninguna clase de licencias ni desarrollar ninguna de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997. Según este último artículo, la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce precisamente mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales. Entre las acciones urbanísticas se encuentran las de calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social; clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social; localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación del paisaje; determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas; determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas; identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio .

Como puede observarse, la existencia del Plan de Ordenamiento Territorial, como su nombre lo indica, es fundamental para una adecuada organización del municipio y para la ejecución de obras indispensables con miras al desarrollo social y comunitario, de donde se desprende que la falta de plan viene a impedir el progreso y el crecimiento organizado y planificado del municipio o distrito, llegando a paralizar la realización de muchos proyectos que se requieren en distintos campos.

Dos son los aspectos objeto del ataque formulado por el demandante contra las disposiciones impugnadas: estima inconstitucional que toda modificación propuesta por el concejo en cuanto al proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial deba contar con la aceptación de la administración (entiéndase por tal, aunque el propio concejo también es órgano administrativo, el gobierno del municipio o distrito); y entiende contrario a la Carta que, transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde pueda adoptarlo mediante decreto.

En lo que se refiere al primer punto, no halla la Corte desconocimiento alguno de la Carta Política, pues de una parte las competencias de concejos y alcaldes y, en general, de los

órganos que integran las entidades territoriales se ejercen de conformidad con la ley, tal como lo estatuye el artículo 287 de la Constitución; y, por otra, en nada se invade ni obstruye la autonomía del concejo por el hecho de exigir la anuencia del Ejecutivo municipal o distrital respecto del contenido del proyecto presentado.

Debe subrayarse precisamente que, siendo el asunto de iniciativa del alcalde, es lógico pensar que si el objeto de la misma -el proyecto- se modifica, de manera que los elementos inicialmente tenidos en cuenta por la administración no serían ya los mismos, esa regla legal, referente al origen del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, devendría en inoficiosa.

Por tanto, a juicio de la Corte la obtención de la aquiescencia del gobierno distrital o municipal en cuanto al proyecto, si es modificado por el concejo, es consecuencia natural de su iniciativa en la materia, y no viola precepto constitucional alguno.

En cuanto a la glosa formulada por el actor contra la posibilidad de que, si el concejo no aprueba el POT dentro del término legalmente señalado, lo haga el alcalde mediante decreto, carece también de fundamento, pues el trámite de aprobación de las normas de ordenamiento territorial es el municipio, en lo no regulado directamente por la Constitución, corresponde a la ley, y ésta bien puede señalar plazos a los órganos correspondientes, así como prever que unos cumplan extraordinariamente la función de otros si en dichos plazos no han desarrollado la actividad que les corresponde.

Por otro lado, la figura en cuestión no es extraña a la propia Carta, como puede verse en el artículo 341, a propósito de la no aprobación del Plan de Inversiones Públicas por el Congreso de la República dentro de tres meses, evento en el cual “el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley”.

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.

Habiéndose cumplido entonces todos los trámites previstos en la Ley 388 de 1997 para la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial es claro que su aprobación corresponde en primera instancia al concejo, organismo que está constitucionalmente facultado para reglamentar los usos del suelo y legalmente es quien debe hacerlo. Pero, vencido el plazo que la ley le ha concedido para este propósito sin que el 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 expida el POT.

Las normas acusadas, en cuanto a los cargos que formula la demanda, serán declaradas exequibles.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES, en cuanto a los cargos formulados en la demanda, los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrada

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General