



Prolegómenos

ISSN: 0121-182X

ISSN: 1909-7727

Universidad Militar Nueva Granada

Blanco, Milton José Pereira; Barboza, Emilio Rafael Molina  
De las competencias en materia de ordenamiento territorial  
y las directrices y planes de ordenamiento departamentales\*  
Prolegómenos, vol. XXV, núm. 50, 2022, Julio-Diciembre, pp. 95-115  
Universidad Militar Nueva Granada

DOI: <https://doi.org/10.18359/prole.5938>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87675554007>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto



# De las competencias en materia de ordenamiento territorial y las directrices y planes de ordenamiento departamentales\*

Milton José Pereira Blanco<sup>a</sup> ■ Emilio Rafael Molina Barboza<sup>b</sup>

**Resumen:** el texto aborda el problema jurídico referente al alcance de las directrices de ordenamiento territorial, determinación de escenarios de uso y ocupación del territorio y los planes de ordenamiento territorial, con respecto a la facultad de reglamentación de uso del suelo de los concejos municipales y distritales en Colombia. En este sentido, se sostiene como tesis central que el alcance de tales instrumentos de planificación del desarrollo limita e invade la facultad de reglamentación de uso del suelo de los concejos municipales y distritales, en tanto que, por medio de los planes de ordenamiento territorial departamentales y de las directrices para el ordenamiento de los territorios de los departamentos, se determinarían escenarios de uso y ocupación del territorio, lo que significa que se condicionaría el ejercicio de la facultad constitucional de los municipios y distritos para definir los usos del suelo.

**Palabras clave:** planeación; ordenamiento territorial; uso y ocupación del territorio; plan de ordenamiento territorial; instrumento de planificación

- 
- \* Este texto sintetiza los aportes más relevantes del informe final derivado de la investigación *Ordenamiento territorial y competencias de los entes territoriales*, desarrollado por los autores en el marco de la línea de investigación Derechos fundamentales y derechos sociales del Grupo de Investigación Teoría jurídica y derechos fundamentales Phronesis, de la Universidad de Cartagena. Es de advertir que como producto de investigación se presentó la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 1454 de 2011, con número de Expediente D-13387, que terminó con la Sentencia C-138/2020 proferida por la Corte Constitucional.
- a** Profesor de derecho forestal de la Universidad de Cartagena. Abogado y licenciado en filosofía. Magíster en derecho por la Universidad del Norte (Colombia). Estudiante de la Maestría en Derecho Penal de la Universidad de Palermo (Argentina). Postgraduado en diplomacia en cambio climático: negociaciones climáticas internacionales por el Colegio de Biólogos del Perú. Especialista en derecho contencioso administrativo y en derecho del medio ambiente por la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: mpereirab@unicartagena.edu.co ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9080-4947>
- b** Profesor de la asignatura Perspectiva del Derecho Urbano Contemporáneo de la Universidad de Cartagena. Abogado. Magíster en estado de derecho global y democracia constitucional por la Universidad de Génova (Italia), estudiante de la Maestría en Derecho y Gestión Urbanística y especialista en derecho urbano de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: emolinab@unicartagena.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4804-0736>

**Recibido:** 30/08/2021 **Aceptado:** 07/06/2022 **Disponível en línea:** 24/03/2023

**Cómo citar:** Pereira Blanco, M. J. y Molina Barbosa, E. R. (2023). De las competencias en materia de ordenamiento territorial y las directrices y planes de ordenamiento departamentales. *Prolegómenos*, 25(50), 95-115. <https://doi.org/10.18359/prole.5938>

## *On the competencies in territorial planning and departmental guidelines and planning plans.*

**Abstract:** The text addresses the legal problem regarding the scope of land use planning guidelines, determination of land use and occupation scenarios, and land use plans concerning the power of land use regulation of municipal and district councils in Colombia. In this sense, the central thesis is that the scope of such development planning instruments limits and encroaches on the land use regulation power of municipal and district councils since, through the departmental land use plans and the guidelines for the regulation of the territories of the departments, land use, and occupation scenarios would be determined, which means that the exercise of the constitutional power of municipalities and districts to define land use would be conditioned.

**Keywords:** planning; land use and occupation; land use and occupation; land use plan; planning instrument.

## *Sobre as competências em matéria de ordenamento territorial e as diretrizes e planos de ordenamento departamentais*

**Resumo:** O texto aborda o problema jurídico referente ao alcance das diretrizes de ordenamento territorial, determinação de cenários de uso e ocupação do território e os planos de ordenamento territorial, com respeito à capacidade de regulamentação do uso do solo dos conselhos municipais e distritais na Colômbia. Nesse sentido, sustenta-se a tese central de que o alcance de tais instrumentos de planejamento do desenvolvimento limita e invade a capacidade de regulamentação do uso do solo dos conselhos municipais e distritais, tanto que, por meio dos planos de ordenamento territorial departamentais e das diretrizes para o ordenamento dos territórios dos departamentos, seriam determinados cenários de uso e ocupação do território, o que significa que o exercício da capacidade constitucional dos municípios e distritos para definir os usos do solo seria condicionado.

**Palavras-chave:** planejamento; ordenamento territorial; uso e ocupação do território; plano de ordenamento territorial; instrumento de planejamento.

## Introducción

Aun cuando la Constitución Política de Colombia delimita las competencias de los municipios o distritos, respecto al ordenamiento territorial, dada su abstracción, no es posible limitar a ella la órbita normativa que resuelve todos los asuntos que atañen a esta materia. Por este motivo, es necesario recurrir a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —en adelante, LOOT— (Congreso de la República, 2011), para complementar la distribución de competencias y atribución de funciones (Duque, 2012; Calderón y Klaus, 2017; Contreras, 2019; Hernández y Martínez, 2015).

El artículo 29 de la LOOT distribuye las competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la nación, los departamentos, los distritos y los municipios. Específicamente, en relación con las competencias de los departamentos, establece que les corresponderá, entre otras: 1) emitir directrices para el ordenamiento de la totalidad o porciones determinadas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales y 2) adoptar planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

En este contexto, es relevante analizar los alcances de las directrices de ordenamiento territorial, la determinación de los escenarios de uso y ocupación del territorio y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) departamentales de cara a la facultad de reglamentación de uso del suelo de los concejos municipales y distritales, y su incidencia en la facultad constitucional de los municipios y distritos para definir los usos del suelo, prevista en el numeral 7 del artículo 313 de la Carta Política. Con ello se busca responder a la pregunta problema que da origen a la investigación de la cual deriva este texto: ¿Cuál es el alcance de las directrices de ordenamiento territorial, la determinación de los escenarios de uso y ocupación del territorio y los POT departamentales ante la facultad de reglamentación de uso del suelo de los concejos municipales y distritales?

En este sentido, se sostiene como tesis central que los alcances de dichos instrumentos de planificación del desarrollo limitan e invaden la facultad de reglamentación de uso del suelo de los concejos municipales y distritales, en tanto que por medio de los planes y las directrices para el ordenamiento de los territorios de los departamentos, se determinarían escenarios de uso y ocupación del territorio, lo que significa que se condicionaría el ejercicio de la facultad constitucional de los municipios y distritos de definir los usos del suelo, previsto en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución, pues: 1) la función de ordenamiento territorial para la reglamentación de los usos del suelo es exclusiva de los concejos y no podría ser determinada por directrices, orientaciones o planes departamentales de ordenamiento territorial y 2) aunque la facultad de proferir directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial es constitucional, la facultad prevista en el literal e) del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 desconoce la autonomía de los municipios para reglamentar los usos del suelo ya que puede generar contradicciones entre los POT y los Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), que constituirán normas superiores que primarán sobre los POT.

Sin embargo, es preciso aclarar que como quedó sentado en la Sentencia C-138 de 2020 (Corte Constitucional, 2020), la función departamental de expedir el PDOT resulta diferente de la competencia de los municipios y distritos para expedir el POT, debido a que la función de los municipios y distritos es incondicionada en cuanto a su finalidad, mientras que la de los departamentos es armonizar sus políticas, directrices y estrategias respecto del ordenamiento físico-territorial, lo que quiere decir que la competencia de los departamentos para expedir PDOT se traduce en una manifestación legítima de la función departamental de coordinar la acción municipal.

## Metodología

Como se indicó previamente, el presente texto sintetiza los aportes más relevantes del informe final derivado de la investigación *Ordenamiento territorial y competencias de los entes territoriales*,

desarrollado por los autores en el marco de la línea de investigación *Derechos fundamentales y derechos sociales* del Grupo de investigación teoría jurídica y derechos fundamentales Phronesis de la Universidad de Cartagena.

Es una investigación eminentemente jurídica, de tipo analítico, documental, de carácter cualitativo, que se desarrolla a nivel teórico y analiza la ordenación del territorio desde una perspectiva constitucional, la Ley 1454 de 2011 (Congreso de la República, 2011), y el ordenamiento del territorio, los planes de ordenamiento territorial: concepto, alcance y régimen jurídico, las directrices y planes departamentales de ordenamiento, la función y reglamentación del uso del suelo de los concejos municipales y distritales y los aspectos centrales de la Sentencia C-138 de 2020 (Corte Constitucional, 2020): la función de los departamentos de proferir directivas en materia de ordenamiento territorial y de expedir planes de ordenamiento departamental.

## La ordenación del territorio desde una perspectiva constitucional

De antaño, las cartas políticas de los distintos Estados han hecho visible una especial preocupación por concebir instrumentos y escenarios de planificación que permitan, dado el habitual fenómeno de expansión del territorio, garantizar procesos organizados y concatenados de crecimiento territorial, prosperidad económica y estabilidad jurídica, en el marco de las relaciones jurídicas y de tensión de derechos que aquellas puedan producir.

La práctica jurídica, en este sentido, ha sido objeto de análisis y crítica de la doctrina contemporánea; es notable la profusa narrativa académica sobre asuntos como la planeación urbana o el ordenamiento territorial que, dada su especial concreción, se considera hoy un área específica y relevante de la práctica y enseñanza del derecho que comprende, habitualmente, el derecho urbano o ambiental.

Es notable, por ejemplo, que la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983) define el concepto de ordenación del territorio como una disciplina científica, una técnica

administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinario y global, cuyo propósito consiste en alcanzar un desarrollo equilibrado de las ciudades y regiones y la organización física del espacio.

A su turno, Massiris (2011) precisa que el ordenamiento territorial se puede entender como una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objetivo primordial es organizar, armonizar y administrar la ocupación y el uso del espacio, de modo que estos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico, según el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República, 1997) y el artículo 2 del Decreto 879 de 1998 (Presidencia de la República, 1998), el ordenamiento del territorio comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden 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.

En tal sentido, el propósito del ordenamiento del territorio es racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible; de tal manera que la planeación económica y social pueda complementarse desde su dimensión territorial.

Según la Sentencia C-795 de 2000 (Corte Constitucional, 2000), la función del ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones en los órdenes demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural.

Sumado a ello, aun cuando la Carta Política delimita las competencias que respecto al ordenamiento territorial atañe a los municipios o distritos, es necesario, a voces del artículo 240 superior, recurrir a la ley orgánica de ordenamiento territorial, para complementar la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales.

Es pertinente resaltar, a su vez, que el artículo 311 de la Constitución señala que, al municipio o distrito, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio. Esto en concordancia con el numeral 7 del artículo 313. En particular, la Corte Constitucional en la Sentencia C-149 de 2010 se refirió a la función de reglamentar los usos del suelo asignada a los concejos municipales o distritales, mediante el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución, señalando que esa función se desarrolla en la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República, 1997).

Conviene igualmente traer a colación que, mediante la Sentencia C-145 de 2015, la Corte Constitucional, en cuanto a los artículos 311 y 313 numeral 7, señaló que dentro de la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial, la función de determinar los usos del suelo afecta aspectos axiales de la vida en comunidad en los sectores urbano y rural, pues el modelo de desarrollo que adopten las entidades territoriales incide en las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros. De allí que desde la Constitución se haya asignado esta labor a los concejos municipales, cuyo origen democrático implica un acercamiento de sus integrantes a las necesidades de la comunidad y conocimiento de las realidades de cada municipio.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en la misma sentencia, concluyó que la reglamentación de los usos del suelo es la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio.

En síntesis, la Constitución define la función del ordenamiento territorial y le asigna competencias

a los municipios y distritos, en lo que se refiere a la reglamentación de usos del suelo, como una clara expresión de la descentralización y de su autonomía territorial, y que deberá complementarse con la ley orgánica de ordenamiento territorial, como el instrumento que contiene los parámetros que termina de colmar la distribución de competencias relativas a la actuación y gestión pública de las entidades territoriales en el proceso de planificación y organización del territorio.

## Ley 1454 de 2011 y el ordenamiento del territorio

En el presente acápite, de manera inicial, se hará un análisis sobre los aspectos generales de la Ley 1454 de 2011, para posteriormente estudiar la distribución de competencias en materia de ordenamiento en la misma ley.

### Aspectos generales

El artículo 151 de la Constitución Política indica que las leyes orgánicas regulan los siguientes asuntos:

[...] los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. (p. 54)

La interpretación constitucional de esa disposición, en los términos de la Sentencia C-489 de 2012 (Corte Constitucional, 2012), refiere que la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, contenida concretamente en los artículos 150.4, 286, 288, 297, 307, 319, 321 y 329, establecen de forma literal la “reserva de ley orgánica”, para lo cual se prevé un trámite propio de ley orgánica con el fin de regular aspectos relacionados con la organización territorial.

Duque (2012) sostiene que, en un primer momento, la Constitución de 1991 dejó en manos de la LOOT la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación y las entidades territoriales y que esa distribución, a consideración del constituyente primario, debería

tomar en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales regulan las relaciones intergubernamentales en Colombia.

Sin embargo, Duque (2012, p. 175) precisa que, ante la larga ausencia de esta norma, el diseño institucional nacional fue recursivo al solucionar esta necesidad mediante un amplio despliegue de leyes de carácter ordinario, las cuales han avanzado principalmente en la definición de competencias de tipo sectorial.

A su criterio, las expectativas que generó la LOOT se basaron en el supuesto fundado del despliegue de las posibilidades de las entidades subnacionales en relación con su naturaleza territorial, lo que permitiría aportar mayor claridad acerca de la organización político-administrativa del Estado, mediante la definición de principios y reglas precisos para la asignación de competencias entre los niveles estatales. Este propósito, que de acuerdo con la Constitución de 1991 debía fundarse en el reconocimiento de la autonomía territorial, exigió a su vez, el establecimiento de vínculos directos del diseño estatal con el reconocimiento de la existencia de particularidades geográficas, culturales, económicas y sociales de los territorios.

Ahora bien, sobre las particularidades de la Ley 1454 de 2011, Duque (2012) afirma que en la actualidad nuestros municipios y departamentos tienen una importante variedad y cantidad de funciones relacionadas con casi todos los ámbitos de intervención del Estado en los asuntos de interés colectivo.

En este sentido, esta distribución de responsabilidades ha tomado como marco, desde la descentralización municipalista, los fundamentos del federalismo fiscal para el cual el nivel nacional debe ocuparse de aquellos asuntos que afectan por igual a todos los habitantes del territorio, en tanto superan el ámbito de lo local y lo intermedio, y las entidades territoriales deben asumir aquellas cuestiones cuyo impacto se localiza en una porción específica del territorio.

Esta lógica, sin embargo, es menos clara en el caso de los departamentos, ya que la mayoría de bienes públicos se pueden ubicar o en la nación o en el municipio, lo que deja muy pocas materias para el nivel intermedio, lo cual exige la definición

de una racionalidad distinta para su diseño, que a su vez, debe estar vinculada directamente con la función de intermediación.

Pese a ello, es notable que el legislativo se ha ocupado de asignar, por igual, funciones tanto a los departamentos como a los municipios en los mismos sectores de intervención, generando, por lo menos desde la norma, una duplicidad de propósitos. En la práctica, el papel de los departamentos no se diferencia entonces del de los municipios ya que se trata de las mismas materias de intervención, pero tomando en cuenta un territorio más amplio.

Es relevante destacar que debido a la variedad de temáticas de las que se tiene que ocupar el Estado, en Colombia se ha producido una importante dispersión normativa que en pocas ocasiones encuentra algún tipo de conexión. Es decir, que el diseño territorial no ha respondido a un proyecto concreto y coherente que permita identificar un propósito particular para nuestro país.

De acuerdo con Jiménez y Jiménez (como se cita en Duque, 2012, p. 182), por ello precisamente la Ley 715 de 2001 buscó solucionar los problemas de superposición de funciones, las dificultades financieras y la dilución de responsabilidades derivados de la Ley 60 de 1993 (Congreso de la República, 1993). Estos defectos del proceso se deben, desde la interpretación de estos autores, a la ausencia de una secuencia clara en la asignación de competencias entre niveles de gobierno. Este último fenómeno, además, se debe a que la asignación de funciones y competencias no se ha basado en el reconocimiento de la realidad territorial, tomando en cuenta los niveles de capacidad institucional existentes y las necesidades de las poblaciones, sino que el proceso inicial implicó la definición de un marco legal para las transferencias y después se estableció la destinación de los recursos.

Con la precisión anterior, al pronunciarse en torno a los objetivos de la LOOT, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-489 de 2012 que la Ley 1454 de 2011 regula tres temas: 1) la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, de forma que se incluya la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas

divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico; 2) los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial a partir de los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial y 3) la asignación de competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, así como la distribución de competencias entre la nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar.

En la Sentencia C-795 de 2000, la Corte Constitucional falló en este caso el asunto de si la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debía ser expedida en un único cuerpo o en varios, con respecto a lo cual manifestó que la reserva de ley orgánica es de aplicación restrictiva, como quiera que condiciona la actividad parlamentaria y puede comprometer la cláusula general de competencia del Congreso, de manera que la expresión “Ley de Ordenamiento Territorial”, utilizada en varias disposiciones constitucionales (artículos 288, 297, 307, 319 y 329), implica ser entendida en el sentido de que el Congreso debe reunir en un solo cuerpo normativo todas las materias relativas a la configuración territorial del Estado. Del mismo modo, se conceptúa en lo relativo al ordenamiento territorial, debe tramitarse como ley orgánica, bien puede desarrollarse en diversos cuerpos normativos, siempre que estos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas.

De igual forma, mediante la Sentencia C-579 de 2001 el alto tribunal indicó que la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por tratarse de una restricción a la actividad del legislador ordinario, constituye una excepción a su cláusula general de competencia que, por lo mismo, debe interpretarse en forma restrictiva y limitada, incorporando a su alcance únicamente aquellas materias expresamente reservadas por el constituyente para este tipo de leyes. Las materias propias del ordenamiento territorial, que deben regularse mediante ley orgánica, se clasifican en dos grandes grupos: 1) la distribución y asignación de competencias entre la nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo

288 de la Carta y 2) eventos excepcionales, en los que la Constitución delega a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos sin que exista un criterio general y uniforme que oriente al constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias por medio de una ley especial.

Al respecto, en la Sentencia C-093 de 2002 (Corte Constitucional, 2002) el alto tribunal resaltó que la Constitución no trata de manera clara en un artículo único o capítulo específico el contenido general de la legislación orgánica territorial, sino en varias disposiciones en diferentes títulos de la Carta que aluden a ella.

Sobre el caso particular de la Ley 1454 de 2011, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-617 de 2015, sostuvo, entre otras cosas, que su objetivo es dictar normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y modificar otras disposiciones.

Ahora bien, de esta ley no se desprende un régimen que establezca las condiciones mínimas para hacer posible el funcionamiento de los territorios indígenas. Se trata, por el contrario, de una norma que se limita a establecer principios y reglas generales que gobernarán la expedición posterior de otras leyes, a prever algunas posibilidades de asociación entre entidades territoriales y a precisar el alcance de algunas de las competencias que la nación y las entidades territoriales, como los departamentos, los distritos y los municipios pueden ejercer.

Cuando el artículo 329 de la Constitución emplea en singular la expresión “ley orgánica de ordenamiento territorial”, podría sugerirse que la extinción de la competencia se produce cuando tal ley se expida con independencia de su contenido. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, por una parte, que la jurisprudencia de esta Corporación (Corte Constitucional, 2019) ha sostenido que

[...] la regulación en materia de ordenamiento territorial puede estar contenida en diferentes estatutos. De hecho, es posible que se encuentre integrada a leyes ordinarias o a leyes orgánicas según la existencia o no de una reserva específica en la materia y, de otra, que el artículo 329 no se refiere a cualquier ley orgánica de ordenamiento territorial sino a aquella que se ocupe de la conformación de las entidades territoriales indígenas (...).

De igual manera, pese al carácter general de la regulación contenida en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, la jurisprudencia ha considerado que esta no agota todas las materias del ordenamiento territorial, por lo que es necesario que otras normas orgánicas u ordinarias la complementen, dependiendo del asunto que se va a regular. Finalmente, no obstante el carácter general de esa ley, se debe anotar que allí no se mencionan mecanismos de participación de las comunidades, razón por la cual no puede tampoco considerarse que se presentó una derogatoria del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 (Congreso de la República, 1994). En este orden, si bien es cierto que lo regulado mediante ley orgánica deroga lo dispuesto mediante ley ordinaria, esto debe predicarse de materias específicamente desarrolladas en la nueva normatividad

## De la distribución de competencias en materia de ordenamiento en la Ley 1454 de 2011

El artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 hace referencia a la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la nación y las entidades territoriales. En un análisis general de la norma, Duque (2012) comentó que la LOOT dejó de lado la posibilidad de reorientar el diseño de cada uno de los niveles del Estado y del conjunto de relaciones que se requiere para garantizar el funcionamiento sistémico de todo el aparato público, tomando en cuenta las particularidades y potencialidades de cada uno de los niveles y entidades que lo conforman. Este propósito continuará suspendido en el tiempo en tanto el diseño normativo siga en manos de leyes ordinarias. Además de la ausencia en la definición de las reglas y normas generales para la distribución de funciones y competencias entre la nación y las entidades territoriales, la LOOT tampoco se ocupó de materializar la distribución misma de funciones y competencias.

De hecho, de acuerdo con la Corte Constitucional, no toda asignación específica de competencias entre la nación y las entidades territoriales debe hacerse mediante una ley orgánica.

En primer lugar, debido a que en algunos casos la propia Constitución asigna ciertas competencias, que pueden desarrollarse mediante leyes ordinarias, como las que reglamentan los artículos 356 y 357 del sistema de transferencias. En segundo lugar, si la ley orgánica se hubiese dedicado a establecer los principios generales de distribución de competencias, de todas formas, su asignación quedaría en manos de una ley ordinaria en desarrollo de la ley orgánica (Duque, 2012, p. 183; Santaella, 2018).

Duque (2012) concluye que, aunque la LOOT no desarrolló los propósitos en materia de asignación de funciones y competencias, en los términos que establecía la Constitución, esta ley sí incluyó una distribución de funciones entre niveles del Estado, pero referida exclusivamente al tema del ordenamiento físico del territorio. Evidentemente, la LOOT introduce una definición general del ordenamiento territorial entendida desde la óptica político-administrativa, que es el propósito que planteó la Constitución de 1991 para esta norma. La distribución de competencias que realiza más adelante se refiere al ordenamiento como instrumento para el desarrollo económico y social basado en el espacio territorial, cuyo tratamiento tuvo lugar en el pasado mediante la Ley 388 de 1997.

En estos términos, en materia de ordenamiento físico del territorio, la LOOT le asigna a la nación competencias para la definición de política general, proyectos de infraestructura, urbanización, áreas de seguridad y defensa y áreas de conservación y protección histórica y cultural. Al nivel intermedio, por su parte, le corresponde la definición de directrices para el ordenamiento de su territorio, localización de infraestructura, políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, proyección espacial de planes sectoriales, programas para la conservación y recuperación del medio ambiente y la adopción de planes de ordenamiento territorial en la totalidad o porciones de su territorio. En relación con las entidades del nivel local, esta ley introduce como regla general para los distritos la distribución del territorio en localidades y la posibilidad de que constituyan área metropolitana. En el caso de los municipios, sin embargo, se recogen las mismas funciones, que se les habían asignado mediante la Ley 388 de 1997.

Por otro lado, la distribución de responsabilidades entre los niveles del Estado debería tomar en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. No obstante, el propósito de conseguir un diseño claro acerca de las posibilidades de materialización de estos principios en acciones concretas de los tres niveles del Estado todavía está pendiente.

La LOOT, como las leyes 136 y 152 de 1994 (Congreso de la República, 1994), se limitó a definir estos principios, pero no los dotó de un contenido preciso que permita guiar su aplicación en la práctica de las relaciones intergubernamentales de nuestro país. El principio de coordinación busca que la nación y las entidades territoriales ejerzan sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. Con la LOOT se incluye, además, la participación de los esquemas asociativos en articulación con las autoridades nacionales y regionales, en procura de garantizar los derechos fundamentales, colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución. Por su parte, el principio de concurrencia se basa en la existencia de un marco normativo que asigna funciones sobre los mismos temas y sectores de intervención a los diferentes niveles territoriales del Estado. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado en la Sentencia C-004 de 1993, que este principio evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos, por lo que no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.

De igual forma, Robledo (2015, p. 28) sostiene que, si se aparta de lo que en realidad debería entenderse por ordenamiento territorial y aceptamos que la LOOT debía ser un estatuto legal que desarrollara los principios constitucionales en materia de organización territorial y las instituciones que de manera expresa y tácita (por vía jurisprudencial) la Constitución le difirió, definitivamente tenemos que decir que la Ley 1454 de 2011 no pasa el examen, que el Congreso de la República no cumplió su tarea y que, pese a que la LOOT existe formalmente, materialmente continúa siendo una asignatura pendiente en nuestro ordenamiento jurídico.

Ahora bien, no podemos perder de vista que, si la LOOT hubiese puesto en funcionamiento todos

los niveles de gobierno y administración creados a partir de la Constitución de 1991, probablemente nos situaríamos en un escenario de sobreadministración y exceso de gobiernos territoriales. Y lo que es peor, que la hora de aprobar la LOOT que llevábamos esperando durante 20 años, el Congreso hubiese expedido una ley frágil, que en buena parte se dedica a repetir contenidos constitucionales, y que se encargó de regular al detalle temas que no estaban sujetos a reserva de ley orgánica (ni expresa ni tácita), pero que, a la hora de regular aquellos temas que sí le estaban reservados prefirió mirar para otro lado y que sea otro Congreso, y en otro momento, no sabemos cuándo, el que decida debatir seriamente y con argumentos, no solo políticos, sino también técnicos, económicos, sociales y jurídicos, acerca de la modernización de nuestro modelo territorial.

Contrario a lo que sostienen los autores anteriores, Hernández y Martínez (2015) indican que la LOOT no solo innova frente a los esquemas asociativos entre los entes territoriales y la manera de profundizar principios mencionados sino que conlleva una reestructuración institucional y una transformación de la corporación estatal, al retomar, como en la Constitución del 91, la creación de una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), que contará con comisiones regionales y que buscará sopesar el problema de la compatibilidad de esta ley con la normatividad ya existente al realizar una recopilación de normas vigentes en Colombia sobre organización territorial y entes territoriales, para empezar a borrar ambigüedades, problemas de desconcentración, vacíos, etc.

En este punto es importante destacar la manera como la LOOT también busca avanzar en los debates internos, dentro de sus propias instituciones que históricamente han manejado posiciones muy diversas, y a veces contrarias, sobre el territorio, ya que en las diferentes unidades organizacionales de la Comisión se determina la participación de distintas entidades, cuyo propósito es que los informes y demás productos de la COT se unifiquen y representen una resolución única del Estado, después de la deliberación interna, para borrar la imagen de fragmentación que se venía desarrollando desde 1991.

En general, la LOOT parte de principios como la diversidad, la equidad, etc. que permitieron su aprobación, sin negar las relaciones de poder y estrategias institucionales que permitieron que el proyecto no se cayera. Sin embargo, representa un esfuerzo de 20 años, por ordenar el territorio y hacer frente de manera directa a los conflictos territoriales que se presentan en Colombia. Además, la ley busca descentralizar, lo cual evidencia, a su vez, el impacto que han tenido los debates sobre consulta interna con población indígena, y los constantes reclamos históricos de regiones como el Pacífico.

Esto implica que no han sido pacíficas ni unánimes las posturas con relación a la LOOT, puntualmente en los aspectos objeto de regulación de la Ley 1454 de 2011; sin embargo, por no ser el tema central del presente trabajo no se ahondará más sobre tal punto.

## Los planes de ordenamiento territorial: concepto, alcance y régimen jurídico

El POT, de acuerdo con lo dispuesto en el orden jurídico colombiano (Congreso de la República, 1997) es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Como se indicó previamente, la función de ordenamiento del territorio, desde el plano de la jurisprudencia constitucional, comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones en los ámbitos demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial.

El POT es entonces el instrumento a través del cual se reglamentan los usos del suelo, tal como lo especifica la Ley 388 de 1997 (Congreso de la

República, 1997). Constituye solo una de las estrategias por medio de las cuales se implementa la política de ordenamiento territorial en el municipio, distrito o área metropolitana. La política de ordenamiento no tiene como objetivo único la regulación del espacio físico, sino que involucra una serie de elementos de vital importancia como los individuos, las redes sociales, el espacio geográfico, el medio ambiente, los recursos naturales y las tradiciones históricas y culturales. Así, la política de ordenamiento territorial persigue una adecuada regulación no solo del uso, ocupación y transformación del espacio geográfico, sino de una interrelación entre los diferentes aspectos mencionados.

Atendiendo tal distinción, el POT, como parte de la política de ordenamiento, constituye el fundamento de cualquier reglamentación local orientada a evitar impactos negativos derivados del uso del suelo. Los reglamentos locales dictados en ejercicio del deber de preservación del orden público, que involucren decisiones acerca del manejo del espacio, deben sujetarse a las normas expedidas por el concejo municipal para guiar y administrar el desarrollo geográfico y la utilización del suelo.

A propósito del tema, la Sentencia C-351 de 2009 (Corte Constitucional, 2009) estipula que el objetivo del ordenamiento del territorio municipal y distrital es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: 1) la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; 2) el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital y 3) la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Se reconoce la configuración normativa de un POT a cargo de los municipios y distritos, como forma de concreción del modelo de descentralización, en armonía con los principios y normas constitucionales y legales. Esto determina, para las entidades territoriales, unas competencias, primero,

en relación con la facultad regulativa y, segundo, respecto a la adopción de medidas administrativas para controlar, supervisar y sancionar el incumplimiento de la normatividad urbanística.

La jurisprudencia constitucional también ha dicho que la competencia de las entidades territoriales se desarrolla dentro de un marco general de referencia. Y es, en concordancia con dichos presupuestos, que el artículo 311 de la Constitución Política le impone al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, el deber, entre otros, de “ordenar el desarrollo de su territorio”, lo que para la Corte Constitucional (2014) implica una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones demográficas, urbanísticas, rurales, ecológicas, biofísicas, sociológicas, económicas y culturales.

En la Ley 388 de 1997 se dispone la creación de un POT a cargo de los municipios y distritos, que funcione como un “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal”. Así es que, en cumplimiento del artículo 311 de la Constitución, que encarga al municipio la función de ordenar el desarrollo de su territorio, la misma Ley 388 de 1997 establece que corresponde a los municipios y distritos expedir el mencionado POT, y, además, le otorga facultades de control y de sanción. Se reconoce la configuración normativa de un POT a cargo de los municipios y distritos, para concretar el modelo de descentralización en armonía con los principios y normas constitucionales y legales.

## Las directrices y planes departamentales de ordenamiento

El artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 distribuye las competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la nación, los departamentos, los distritos y los municipios. En relación con las competencias de los departamentos, la mencionada ley hace referencia a las directrices y planes de ordenamiento territorial departamentales, como

instrumentos para las entidades territoriales del nivel departamental, cuyo propósito es determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio en la totalidad o porciones específicas de su territorio y establecer políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial que deberán articularse con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre su territorio.

Al respecto, conviene precisar que, para la Comisión de Ordenamiento Territorial, como se sostiene en el documento *Lineamientos para adelantar el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental 2013*, las directrices de ordenamiento territorial departamental, se entienden como el desarrollo de los principales aspectos que son de interés departamental y que deben ser marco de referencia para los procesos de ajustes de los POT de los respectivos municipios o distritos para garantizar que los temas que trascienden el ámbito local, se puedan desarrollar de manera coordinada con el gobierno departamental.

Por su parte, la Comisión de Ordenamiento Territorial define los POT como instrumentos a través de los cuales los municipios deberán orientar la utilización racional del territorio, entre otras acciones; de tal manera que, se espera que a futuro las orientaciones de este plan, sean determinantes, es decir, normas de superior jerarquía, en la formulación de los planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación de los municipios y distritos.

Sobre lo anterior, Contreras (2019) afirma que

[...] debe advertirse que los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental no han sido desarrollados por normas de rango legal, ni de carácter reglamentario, sino a través del Acuerdo 10 de 2016, proferido por la Comisión de Ordenamiento Territorial, por medio del cual se expiden y se recomiendan los lineamientos y criterios para la reglamentación de Planes de Ordenamiento Departamentales. (p. 16)

Las definiciones y lineamientos previstos en el Acuerdo 10 de 2016 no son de obligatorio cumplimiento; sin embargo, nos permiten comprender la finalidad y alcance de los planes de ordenamiento departamentales. En tal sentido, el Acuerdo 10 de 2016 propone la definición de los planes de

ordenamiento departamentales como instrumentos cuya finalidad es el ordenamiento del territorio, que comprende en su seno un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, y en donde se tienen por tales modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo. Así, conforme con el literal a), numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, este instrumento es vinculante para los departamentos y municipios en sus respectivas jurisdicciones, en el marco de las competencias establecidas en esa ley para los departamentos.

Ahora bien, en cuanto a esta definición, Contreras (2019) precisó:

[...] el Acuerdo 10 de 2016 si bien manifiesta categóricamente que los Planes de Ordenamiento Departamentales tienen un carácter vinculante; esa afirmación debe matizarse teniendo en cuenta que la Ley 1454 de 2011 no establece de forma expresa la obligatoriedad de este instrumento. (p. 19)

Por esta razón, para el mismo autor, la interpretación sistemática de ese cuerpo normativo permitiría concluir que esta herramienta tiene un impacto en la organización supramunicipal que se integra a la planificación de los entes locales, pero según los postulados de la autonomía territorial.

De esta forma, se puede señalar que, los POTD se erigen en un instrumento de planificación departamental cuyo objetivo es la armonización de los intereses departamentales y municipales, en clave de criterios de intermediación y coordinación administrativa, y que adquieren un rol estratégico para el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades de la población.

Los POTD, según Contreras (2019), y otras herramientas de ordenación, tienen vínculos con otros instrumentos de planificación de carácter superior, intermedio e inferior, que deben armonizarse acorde con el respeto de la autonomía territorial, a partir de mecanismos de coordinación administrativa y procesos colectivos de participación, tales como los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y los planes departamentales de gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, los departamentos adquieren un

gran valor estratégico desde los POTD, en tanto que como instrumentos de planificación permiten la creación de un sistema articulado de herramientas supralocales, que se concretizan directamente en la dinámica de los territorios que conforman este ente territorial.

En conclusión, los POTD se conciben como un instrumento de planificación supralocal cuyo propósito consiste en articular estrategias de ordenamiento territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio; a fin de determinar escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. Sin embargo, en virtud de las competencias de los concejos municipales tanto las directrices para el ordenamiento de los territorios de los departamentos como los POTD determinan escenarios de uso y ocupación del territorio y condicionan el ejercicio de la facultad constitucional de los municipios y distritos para definir los usos del suelo.

## **Función y reglamentación del uso del suelo por parte de los concejos municipales y distritales**

En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema del ordenamiento territorial es la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República, 1997), que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal, Ley 9 de 1989 (Congreso de la República, 1989) y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social, Ley 3 de 1991 (Congreso de la República, 1991). La 388 establece los mecanismos que les permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción artículo 1, según la Sentencia C-123 de 2014 (Corte Constitucional, 2014).

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a situaciones que resultan esenciales para la

vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afecta aspectos axiales a la vida en comunidad y determina el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en distintos ámbitos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros. Al ser estos los aspectos que la Constitución y la ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a los concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313, numeral 7, la relevancia de la participación en la reglamentación de los usos del suelo de estas autoridades y lo fundamental que resulta que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento *identificador de la esencia y determinante del desarrollo práctico* del régimen territorial previsto por la Constitución.

Sobre la competencia de los municipios y distritos es de suma importancia traer a colación el artículo 313 numeral 7° de la Constitución nacional, que asigna a los concejos municipales la facultad de reglamentar los usos del suelo, la cual forma parte de la función de ordenamiento territorial. Se debe señalar que los concejos municipales no pueden ejercer esta prerrogativa de manera autónoma, por cuanto la misma disposición constitucional impone su ejercicio de acuerdo con la ley. En materia de regulación del uso del suelo el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución a los concejos municipales debe atender el marco fijado por el legislador, independientemente de que se trate de normas contenidas en la ley orgánica de ordenamiento territorial o en leyes ordinarias.

Esta función en cabeza de los concejos tiene como objetivos, entre otros (artículo 1): 1) establecer los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su

ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; 2) promover la armoniosa concurrencia de la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y 3) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-534 de 1996 señaló:

[...] en materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los concejos municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales. (p.13)

Se trata de que el Estado, a través del legislador, cumpla con la expedición de una regulación de carácter integral que no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el constituyente le reconoció a los municipios, para lo cual deberá evitar extender su actividad normativa al punto de vaciar la competencia de los municipios, y que estos asuman la facultad reglamentaria en la perspectiva de que esta recae y afecta bienes que constituyen un patrimonio nacional, que como tal debe aprovecharse y utilizarse imponiendo los intereses nacionales y regionales sobre los estrictamente locales. El hecho de que la legislación

que produzca el Estado a través del Congreso, en lo relacionado con el uso del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los municipios, deba ser reglamentada en lo pertinente por los concejos municipales, no implica que desaparezca o se anule la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce al presidente de la República.

En ese mismo sentido, la Sentencia C-765 de 2006 precisó que el artículo 287 superior establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1) gobernarse por autoridades propias; 2) ejercer las competencias que les correspondan; 3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y 4) participar en las rentas nacionales. Así mismo, el artículo 288 *ibidem* prescribe que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (Corte Constitucional, 2006).

Con esas anotaciones generales es posible precisar que el ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (artículo 2 de la Ley 388 de 1997). Según el artículo 6 de la misma norma, el fin del ordenamiento del territorio municipal y distrital es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo.

Esta ley señala que el ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconocer el pluralismo y el respeto a la diferencia e incorporar instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial, de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de esa misma ley, el plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en su aplicación, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

1. Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100 000 habitantes.
2. Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30 000 y 100 000 habitantes.
3. Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30 000 habitantes.

Los POT deben contemplar tres (3) componentes: general, urbano y rural (artículo 11), son obligatorios (artículo 20), estarán vigentes mientras no sean modificados o sustituidos, y deben guardar armonía con el plan de desarrollo del municipio o distrito (artículo 21).

Debe destacarse que las funciones de ordenamiento territorial están sometidas a la Constitución y a la ley, por tratarse de manifestaciones de la autonomía territorial dentro de un Estado unitario, de conformidad con los criterios generales expuestos por la vasta jurisprudencia constitucional.

En este punto se debe hacer alusión a la Sentencia C-138 de 2020 (Corte Constitucional, 2020), pues, además de ser una de las últimas sentencias en la que el tribunal se refiere a la Ley 1454 de 2011, también la Corte desarrolla el tema de la reglamentación del uso de suelo.

En ese marco, la Corte explica dos aspectos fundamentales en materia de ordenamiento territorial: 1) la reglamentación de los usos del suelo es

una función subordinada y 2) el carácter concurrente de las competencias en materia de usos del suelo.

Sobre el primer punto, la Sentencia C-138 de 2020 señala que las competencias atribuidas a las entidades territoriales se encuentran subordinadas a los límites establecidos en la Constitución y en las leyes de la República. Es por esta razón que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución no atribuye una función soberana a los concejos municipales para regular los usos del suelo sino, en estricto sentido, una facultad reglamentaria para que, en el marco de la ley, planeen el desarrollo del territorio municipal mediante, entre otras medidas, la clasificación de las zonas de suelo en urbano, rural, de expansión urbana y suelo de protección, delimitar el espacio público y definir las intensidades en el uso del suelo.

Sobre el segundo punto, esto es, las competencias concurrentes en los usos del suelo, señala que, aunque sean los concejos municipales y distritales los órganos constitucionalmente encargados de reglamentar los usos del suelo, el territorio municipal forma, a la vez, parte del territorio departamental e integra el territorio nacional. Esto implica que sobre el territorio confluyen diversos intereses y, por tanto, en virtud del principio constitucional de concurrencia (artículo 288 de la Constitución), las competencias en la materia, no se agotan con la expedición de los POT.

En este sentido, el artículo 1 de la Ley 388 de 1997 dispone, como uno de sus objetivos,

4. Promover la armoniosa concurrencia de la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. En materia de usos del suelo, por mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en pro del interés general y, para lo cual, el legislador goza de un amplio margen de configuración. La atribución al nivel central del poder público para intervenir en el uso del suelo funda la competencia legislativa en la materia para

regular los aspectos generales relativos al procedimiento de ordenamiento territorial y permite que el Gobierno nacional preste apoyo a la función de ordenación del territorio por parte de las entidades territoriales. (Corte Constitucional, 2020)

## Aspectos centrales de la Sentencia C-138 de 2020

### Argumentos centrales (Corte Constitucional, 2020)

La Corte Constitucional indicó en esta sentencia las directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial y afirmó que:

1. La función departamental prevista en el literal a), del numeral 2, que consiste en formular directrices y orientaciones respecto de los municipios en materia de ordenamiento territorial, esto es, pautas, directrices o estándares de referencia para guiar la actividad ordenadora en lo territorial, de acuerdo con lo explicado líneas arriba, constituye una manifestación de la función constitucional atribuida a los departamentos para coordinar la acción municipal y los instrumentos a los que recurre no resultan en sí mismos incompatibles con la autonomía municipal; las directrices y las orientaciones no convierten indebidamente al municipio en un órgano subordinado al departamento ni constituyen una forma de control de tutela.
2. La norma prevé que las directrices y las orientaciones departamentales determinan escenarios de ocupación y usos del suelo. Para la Corte esto quiere decir que los departamentos identifican modelos de ocupación y usos del suelo de los municipios, en tanto que hipótesis factibles que permitan la proyección adecuada de la correspondiente planeación, pero la norma no otorga a los departamentos la función de definir directamente los usos del suelo, lo que sí sería inconstitucional, al tratarse de una indebida suplantación de una función propia de los municipios. Por el contrario, el numeral 4 del mismo artículo dispone que es función de los municipios: “b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo en las

áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes”. La expresión “determinan” significa que las directrices y orientaciones, identifican, diseñan o prevén hipótesis o escenarios de ocupación y usos del suelo, mas no reglamentan directamente los usos del suelo. El desarrollo legal de esta función departamental deberá precisar, entre otros aspectos, si se trata o no de determinantes del POT y, con particular importancia constitucional, cuáles son los escenarios, mecanismos e instrumentos de coordinación concreta para que, en los aspectos de interés supramunicipal, pero con necesario e ineludible impacto municipal, la intervención departamental sea compatible con la autonomía municipal y no signifique vulneración de la función de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo. Tal ley deberá determinar la relación jurídica que existirá entre los PDOT y los POT, pero sin que esta signifique una imposición unilateral del departamento al municipio, sino una forma de coordinación administrativa, como función constitucional propia de los departamentos.

3. La formulación de directrices y orientaciones puede realizarse especialmente en áreas de conurbación, entendida como el fenómeno de aproximación de centros urbanos, en razón de su respectivo crecimiento y que determina la existencia de problemáticas e intereses comunes e interdependientes, muestra que la norma pretende que la función coordinadora del departamento se predique, esencialmente, en aquellos asuntos en los que existan intereses que sobrepasen lo meramente local o que interesan a un solo municipio y que, por tanto, requieran la acción coordinada, desde la intervención del departamento.
4. Aunque el literal e) del numeral segundo bajo control prevea que los departamentos expedirán planes departamentales de ordenamiento territorial, la función departamental de expedir PDOT es diferente de la competencia municipal para expedir los POT ya que, la función de los municipios es, de acuerdo con la norma, incondicionada en cuanto a su finalidad, mientras que la de los departamentos es articular sus políticas,

directrices y estrategias respecto del ordenamiento físico-territorial, es decir, que se trata de una función atada a la prevista en el literal a) la que, como quedó evidenciado, es una manifestación legítima de la función departamental de coordinar la acción municipal. Esto implica que, aunque de manera clara la norma no prevea la relación entre los POT y los PDOT, por ejemplo, en cuanto a su jerarquía, ámbitos de aplicación, manera de resolver antinomias, de coordinarlos, etc., sí es posible reconocer que mientras los POT reglamentan los usos del suelo, la función de expedir PDOT, que es competencia de la asamblea departamental y no del gobernador, no tiene por efecto cambiar la naturaleza de la función de los departamentos en la materia, cual es, a partir del tenor literal de la norma objeto del presente control de constitucionalidad, proferir directrices y orientaciones, es decir, guiar la función de los municipios en ejercicio de su rol constitucional esencial de coordinación.

Igualmente, de acuerdo con la norma, la expedición de los PDOT no constituye una obligación, sino una posibilidad o potestad, cuando las directrices y orientaciones requieran ser plasmadas en ese instrumento de coordinación departamental, para precisar la manera como podrían implementarse las directrices y orientaciones. Así, contrario al concepto del procurador general, la facultad de expedir PDOT no entra en contradicción con la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, ya estos son instrumentos mediante los cuales los departamentos pueden articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento territorial, “en desarrollo de sus competencias”, una de las cuales no es reglamentar directa o indirectamente los usos del suelo.

Para la Corte Constitucional, la habilitación a los departamentos para proferir directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial y para expedir PDOT no desconoce la función constitucional atribuida a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7 de la Constitución).

La reglamentación de los usos del suelo no agota la función de ordenamiento territorial y, por el contrario, en esta función concurren competencias nacionales, departamentales y municipales, frente a las cuales los departamentos cumplen el rol constitucional de coordinación que se materializa en directrices y orientaciones de la labor de los concejos las que, pueden incluso estar incluidas en un documento denominado PDOT, que precisa la manera como se podrían materializar dichas orientaciones y directrices, pero cuyo régimen jurídico y procedimiento de expedición, requiere la adopción de una ley posterior.

## Salvamento de voto Sentencia C-138 de 2020

El salvamento de voto de la Sentencia C-138 de 2020 (Corte Constitucional, 2020) sostuvo que, la tesis de la Corte Constitucional con relación a la interpretación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 superior, hace nugatorio el principio de autonomía que la propia Constitución, en su artículo 313.7, les reconoce a los municipios en materia de ordenamiento territorial, pues, es evidente que las disposiciones acusadas, tal como las concibió el legislador, sí establecen limitantes a la autonomía municipal en el ámbito de la reglamentación del uso del suelo, pues se les atribuye a los departamentos la facultad de “determinar” escenarios de ocupación y usos del suelo, y el significado de dicho verbo rector es claro e inequívoco: según la Real Academia de la Lengua Española “determinar” equivale a “decidir”, “establecer”, “fijar”, “señalar algo con claridad o exactitud”, y “ser la causa de algo”. Por tanto, la Sala Plena desconoce el significado natural y obvio de la expresión para inferir de manera artificiosa que “determinar” es “identificar hipótesis”.

Para el disidente, de haberse examinado escrupulosamente el literal a) del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, que señala que los departamentos “determinan” los aspectos de ocupación y uso del suelo, habría sido forzoso concluir que los municipios ven comprometida su autonomía en la medida en que están determinados por las directrices

y pautas departamentales, cuya función coordinadora aparece aquí con un efecto ciertamente subordinante, así el numeral 4 del mismo artículo 29 disponga que es función de los municipios “b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes”.

Los argumentos de la sentencia para sustentar la constitucionalidad del literal e) del artículo demandado vacían de todo efecto útil la norma que autoriza a los departamentos a expedir los PDOT. De haber partido de que el legislador no expidió una norma superflua y le quiso otorgar una razón de ser al precepto, se habría evidenciado que la coexistencia de los POT y de los PDOT implica tensiones y competencias yuxtapuestas entre municipios y departamentos sobre el uso y destinación del suelo, antinomia que según la lógica del fallo sugeriría cierta prevalencia o jerarquía de la función de coordinación en cabeza del departamento, anulando por esa vía la autonomía que la constituyente le otorgó a la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Desde esa perspectiva, los enunciados normativos enjuiciados sí tienen la virtualidad de interferir con la autonomía territorial de los municipios, porque los concejos municipales solo podrían reglamentar de manera específica el uso del suelo dentro de los criterios y pautas “determinados” por los departamentos y conforme a los condicionamientos de los PDOT emanados de las asambleas departamentales, sin que la invocación y apreciación abstracta de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad basten para soslayar esta realidad.

## Comentarios a la Sentencia C-138 de 2020

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-138 de 2020 expuso los argumentos por medio de los cuales el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 se ajusta a la Constitución nacional. En la tabla 1 se advierten los argumentos de la Corte Constitucional y de los demandantes para posteriormente proceder a explicar las imprecisiones en las que incurrió, a criterio de los autores, el máximo tribunal constitucional.

**Tabla 1.** Argumentos de la Corte y de los demandantes

Argumentos de la demanda y de los intervinientes	Consideraciones de la Corte
<p>1. La función de ordenamiento territorial para la reglamentación de los usos del suelo es exclusiva de los concejos y no podría ser determinada por directrices, orientaciones o planes departamentales de ordenamiento territorial.</p>	<p>Aunque la función atribuida a los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo es exclusiva, no se trata de una función absoluta que no pueda ser limitada por el legislador. Igualmente, la reglamentación de los usos del suelo es un instrumento fundamental en el ordenamiento territorial, pero no agota la función pública de ordenamiento territorial en la que concurren la nación y las distintas entidades territoriales.</p>
<p>2. Las normas demandadas no privan a los concejos de la facultad de reglamentar los usos del suelo, ya que únicamente permiten establecer directrices y orientaciones que no son obligatorias, pero contribuyen a la elaboración de los POT. Esta facultad departamental se funda en los artículos 298 y 300 de la Constitución Política y desarrolla los principios de coordinación y concurrencia.</p>	<p>Las directrices y orientaciones formuladas por los departamentos no reglamentan los usos del suelo, sino determinan escenarios de ocupación y usos del suelo que cumplen la labor de guiar a los concejos para el ejercicio de su función propia. Esta atribución desarrolla la función constitucional de los departamentos para realizar la coordinación de la actividad municipal, sin que los instrumentos en cuestión desconozcan su autonomía para la gestión de sus propios intereses. El desarrollo legal posterior de la figura de los PDOT deberá determinar, entre otros aspectos, la relación entre los PDOT y los POT y la manera de articularlos, asuntos que, llegado el caso, podrán ser objeto de control de constitucionalidad. Así, las normas demandadas no constituyen, por sí mismas, limitaciones a la función de los concejos para reglamentar usos del suelo, por lo que no se requiere juzgar su razonabilidad y proporcionalidad.</p>
<p>3. Aunque la facultad de proferir directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial es constitucional, la facultad prevista en el literal e) demandado sí desconoce la autonomía de los municipios para reglamentar los usos del suelo ya que puede generar contradicciones entre los POT y los PDOT y, de esta manera, los PDOT constituirán normas superiores que primarán sobre los POT.</p> <p>Debe entenderse que la norma desarrolla los principios constitucionales de intermediación departamental, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.</p>	<p>Las normas demandadas de la LOOT requieren ser desarrolladas por el legislador para precisar, entre otros aspectos, la manera como se articularán los POT y los PDOT. Sin embargo, del literal e) demandado surge con claridad que los PDOT son los instrumentos mediante los cuales los departamentos, “en desarrollo de sus competencias”, pueden articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento territorial.</p> <p>Para la Corte Constitucional, los PDOT no tienen por objeto cambiar la naturaleza de las políticas, directrices y estrategias departamentales en la materia, para convertirlas en normas obligatorias que resulten contrarias a la autonomía municipal y que, particularmente, desconozcan la función de los concejos para reglamentar los usos del suelo, sino buscan desarrollar la manera como podrían ponerse en marcha las políticas, directrices y estrategias, previstas en el literal a) y coordinarse en concreto con los POT, sin desconocer la labor propia de los concejos.</p> <p>Ya que del tenor del literal e) demandado no surge una interpretación que pueda resultar contraria al artículo 313 de la Constitución, no resulta necesario condicionar su constitucionalidad, teniendo en cuenta, además, que el párrafo primero del artículo 29 de la LOOT dispone que “la distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación”.</p>

Nota. Sentencia C-138 de 2020 (Corte Constitucional, 2020).

Sobre lo expuesto por el alto tribunal en la Sentencia C-138 de 2020, a manera general se considera que incurre en contradicciones por cuanto:

- En la Sentencia C-138 de 2020, la Corte Constitucional no da razones para justificar la constitucionalidad de la norma, sino que por el contrario explica por qué es necesaria y más conveniente la norma demandada.
- Según la Corte Constitucional, los Planes de Ordenamiento Departamental no ordenan territorios ni reglamentan usos de suelo, es decir, en sí mismos no son verdaderos POTD.
- Definir escenarios de uso dentro de los POTD no implica determinación vinculante cuando los municipios reglamenten los usos del suelo. En sí mismo la justificación de la Corte Constitucional es una contradicción. En sus palabras, los departamentos identifican modelos de ocupación y usos del suelo de los municipios, en tanto que hipótesis factibles que permitan la proyección adecuada de la correspondiente planeación, pero la norma no otorga a los departamentos la función de definir directamente los usos del suelo. Lo anterior implica, a nuestro juicio, una limitación a la competencia de los municipios y distritos en cuanto a la reglamentación de usos, pues los municipios se deben circunscribir a las directrices y orientaciones, ya sea que diseñen o prevean hipótesis o escenarios de ocupación y usos del suelo.
- La Corte Constitucional confunde la función de reglamentación de usos del suelo con competencias que limiten dicha función. Es probable que por medio de normas que no son determinantes de POT, según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se termine vaciando la competencia del 313.7 de la Constitución nacional.

## Conclusiones

Se confirma la tesis expuesta, en el sentido de que las directrices de ordenamiento territorial, la determinación de los escenarios de uso y ocupación del territorio y los POT departamentales limitan la facultad de reglamentación de uso del suelo de los concejos municipales y distritales, pues, los POTD, a través de las directrices para el ordenamiento de los

territorios de los departamentos, determinan escenarios de uso y ocupación del territorio, condicionando la competencia de los municipios y distritos en cuanto a la reglamentación de usos, pues las directrices y orientaciones, diseñan o prevén hipótesis o escenarios de ocupación y usos del suelo, a los que los municipios y distritos se deben circunscribir.

Se comparte mayoritariamente lo expuesto en el salvamento de voto de la sentencia C-138 de 2020, por cuanto, la interpretación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 superior dada por la Corte Constitucional hace inane el principio de autonomía que la propia Constitución, en su artículo 313.7, les reconoce a los municipios en materia de ordenamiento territorial.

Los PODT, las directrices de ordenamiento territorial, tal como están concebidas en la Ley 1454 de 2011, establecen limitantes a la autonomía municipal en el ámbito de la reglamentación del uso del suelo, que eventualmente vaciarán la competencia del 313.7 constitucional.

## Referencias

- Calderón, D. y Klaus, F. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios* (36), 239-264. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Congreso de la República. (1989, 11 de enero). Ley 9 de 1989. “Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 38650.
- Congreso de la República. (1991, 15 de enero). Ley 3 de 1991. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 39631.
- Congreso de la República. (1993, 12 de agosto). Ley 60 de 1993. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 40987.
- Congreso de la República. (1994, 2 de junio). Ley 136 de 1994. “Por la cual se dictan normas tendientes a mo-



- Massiris, Á. (2011). *Desarrollo, territorio y medio ambiente y América Latina: una integración necesaria*. Red Iberoamericana de Observación Territorial. 2011
- Parejo, L. (2010). *Lecciones de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.
- Parejo, L. (2012). La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el Estado territorialmente descentralizado, *Revista Digital de Derecho Administrativo* 7, 63-88.
- Parejo, L. (2017). La planificación y el plan como formas de actuación del poder público, en particular el administrativo. En *Medio ambiente y ordenación del territorio*. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-medio-ambiente-y-ordenacion-del-territorio-9789587728088.html>
- Presidencia de la República. (1998, 13 de mayo). Decreto 879 de 1998 “Por medio del cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital a los planes de ordenamiento territorial”. Diario Oficial 43300.
- Robledo, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Robledo, P. (2015). La ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿una asignatura pendiente? *Serie Documentos de Trabajo*, n.º 31. Universidad Externado de Colombia.
- Santaella, H. (2018). Los planes de ordenamiento territorial departamental: beneficios y riesgos de un instrumento clave para la ordenación del territorio en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo* 20, 57-94. <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.05>

