

**LAS DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA DISTRIBUCIÓN  
DE COMPETENCIAS, ENTRE LA NACIÓN Y LOS ENTES TERRITORIALES, COMO  
LIMITANTES LEGALES EN LOS PROCESOS DE REVISIÓN Y AJUSTE DE LOS  
POTs**

Juan Guillermo Zuluaga Carmona

Arquitecto Constructor

Abogado

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER EN ESTUDIOS  
DEL TERRITORIO**

Directora Trabajo de Grado

Liliana Arboleda Morales

Maestría Estudios del Territorio

Facultad de Arquitectura

Universidad Santo Tomás

Medellín

2021

## TABLA DE CONTENIDO

INDICE DE IMÁGENES.....	5
AGRADECIMIENTOS.....	6
RESUMEN.....	8
ABSTRACT.....	10
Alcances del Proyecto de Investigación.....	12
Introducción.....	12
Problema y Objeto de la Investigación.....	14
Formulación de pregunta.....	16
Justificación.....	17
Objetivos Generales y Específicos.....	18
Metodología.....	18
Contextos.....	23
Estado de los Planes de Ordenamiento Territorial.....	23
Contexto económico global.....	26
Contexto Económico Nacional.....	30
Contexto del Ordenamiento Territorial Colombiano.....	33
Reflexión de la Situación Contextual.....	36
Acciones Supramunicipales Restrictivas del Ordenamiento Territorial Municipal.....	41

Determinantes del Ordenamiento Territorial.....	45
Condicionantes del Ordenamiento Territorial .....	55
Competencia Municipal en Ordenamiento Territorial.....	58
Lógicas Espaciales de las Determinantes de Ordenamiento Territorial .....	60
Reflexión del Capítulo.....	64
Distribución de Competencia entre la Nación y los Entes Territoriales en Materia de Ordenamiento Territorial.....	68
Concepto de Ordenamiento Territorial.....	68
Competencias de la Nación. ....	70
Localización de grandes proyectos de infraestructura.....	74
Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa. ....	76
Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades. ....	77
Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones. ....	81
La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural. ....	81
Competencia de los Departamentos .....	83
Competencia de los Distritos.....	87
Competencia de los Municipios. ....	89
Competencia de los Territorios Indígenas .....	114
Reflexiones del Capítulo .....	117

Conclusiones.....	120
BIBLIOGRAFÍA.....	123

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1 .....	23
Tabla 2 .....	24
Tabla 3 .....	25
Tabla 4 .....	46
Tabla 5 .....	57
Tabla 6 .....	59
Tabla 7 .....	91

## INDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Muertes ocasionadas por las 20 principales pandemias. ....	29
Imagen 1. Rondas Hídricas.....	60
Imagen 2. Títulos Mineros. ....	61
Imagen 4. Nacimientos de agua.....	62
Imagen 5. Aeropuerto Internacional José María Córdova de Rionegro, Antioquia. ....	62
Imagen 6. Superposición de determinantes. ....	63
Imagen 1. Ejes de la política para el sistema de ciudades .....	78

## AGRADECIMIENTOS

A la vida, a la naturaleza, a la sociedad, a mi pueblo Jericó.

A mi madre, quien ha influenciado enormemente en mi vida, que lo ha dado todo por mí. Mi maestra, quien siempre ha estado ahí para apoyarme, lo cual ha sucedido desde el primer recuerdo de mi vida. Quien alimentó en mí el hábito de leer, de saber hablar, de saber escuchar, de estudiar, de respetar, de entender al otro, de trabajar e ir más allá de lo que los ojos pueden ver.

A mi padre, hombre creativo, serio pero jocoso, tímido y amoroso, solitario, caluroso, luchador de mil batallas, amante del ciclismo, hombre de finca, vacas y terneros, proveedor, protector, impaciente, rebelde y conservador. Ante todo, el mejor papá.

A mi hermana, con la que compartí toda mi infancia, la que me enseñó a trepar árboles, a pasar la calle, la que me cuidaba y regañaba sin sentido, mujer trabajadora y excelente ciclista.

A mi novia, mi apoyo, mi confidente, mi alegría, mis ojos, la suspicaz, la intuitiva, la que me aguanta y tolera.

A todos mis amigos, con quienes cada vez hablo menos; pero, quiero y recuerdo mucho. A Juan Pablo, Carolina, Marcela y Camilo con quien me reencontré por asuntos del destino e insistió en que adelantara esta maestría y quien, con sus diálogos, aporta profundamente al análisis de problemáticas sociales y jurídicas.

A todos los que han puesto un grano de arena en mi vida. A mis amigos de infancia, de colegio, de la Nacho, de la Facultad de Derecho de la U de A, a mis profesores, a mis colegas que con las discusiones multidisciplinarias cada vez alimentan mi conocimiento y lo enriquecen.

A todas aquellas entidades públicas y privadas en las que he prestado servicios desde que me gradué como Arquitecto Constructor y después como Abogado. A la U de A, a Eafit, al Municipio de Medellín, AMVA, a Rionegro, a Sabaneta, a Sedic, a Concol.

A mis compañeros de Maestría, a Nubia, Miriam, Jorge y José.

A mis compañeros de oficina y ejercicio: Yuli, Fabio, Katlinia, Paulita, Diego (Q.E.P.D),  
Edwin, Marina, Golly, Lina P, Lina J, Aura, Yadira, Elizabeth, Marco y a los que no mencioné,

A la finca y a mis mascotas.

Para todos, solo puedo decir algo: GRACIAS.

## RESUMEN

La distribución de competencias en materia de Ordenamiento Territorial en Colombia es uno de los acuerdos inconclusos de la Constitución Política de 1991, no subsanado con la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 – LOOT-, lo cual puede ser considerado como un limitante de la transformación del país y planificación física armónica del país, al dejar a un lado la posibilidad de normatizar territorios a escala de provincia, regiones o incluso ciudades, apostado por el contrario por la descentralización administrativa del Estado en los Municipios, considerándolos como entes territoriales fundamentales de la organización político-administrativa (art 311 de la Constitución Política) del país y donde recae la competencia exclusiva en la reglamentación de los usos del suelo (Art 313 de la Constitución Política). No obstante, 30 años después de la promulgación de la Constitución Política el proceso de fortalecimiento técnico, administrativo y económico de los municipios sigue siendo precario, pues salvo excepciones como los grandes centros urbanos del país que gozan de suficiente autonomía jurídica, administrativa y financiera, la mayoría de los municipios, cuya categoría administrativa es cuatro, cinco o seis, son altamente dependientes del Sistema General de Participación. Situación que limita el ejercicio autonómico.

Uno de los principales aspectos de dicha descentralización es el otorgamiento a los municipios de la competencia en la reglamentación específica del suelo (usos). Ahora, esta competencia tiene límites establecidos por ley a través de una serie de normas denominadas *determinantes de ordenamiento territorial* y que corresponden a proyectos o apuestas sectoriales que deben ser articuladas por los municipios en sus POTs, y son direccionadas por la Nación, los Departamentos, Las Corporaciones Autónomas Regionales y las Áreas Metropolitanas en el marco de sus

competencias en aplicación de los principios constitucionales de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad. Sin embargo, los procedimientos para incorporar estas *determinantes* no tienen los desarrollos requeridos y la claridad necesaria, razón por la cual se han convertido en generadoras de conflictos de competencias entre Entidades del Estado.

**Palabras clave:** Distribución de Competencias, Ordenamiento Territorial, Usos del Suelo, Determinantes de Ordenamiento, Municipio, Entes Territoriales.

## ABSTRACT

The distribution of competences in the area of Territorial Regulation in Colombia is one of the unfinished agreements derived from the 1991 Political Constitution, not corrected with the promulgation of the Organic Law of Territorial Regulation 1454 of 2011 - LOOT-, which can be considered as a limitation with greater scope in the transformation of the country and harmonious physical planning of the country, by leaving aside the possibility of standardizing territories at the level of province, regions or even cities, betting on the contrary a commitment to the administrative decentralization of the State which seeks to convert the Municipalities into the municipalities, considering them as the fundamental territorial entities of their political-administrative organization (art 313 of the Political Constitution) of the country and where exclusive competence falls in the regulation of land uses (Art 313 of the Political Constitution). However, 30 years after the promulgation of the Political Constitution, the process of technical, administrative and economic strengthening of the municipalities continues to be precarious, since with exceptions such as the large urban centers of the country that enjoy sufficient legal, administrative and financial autonomy, most of the municipalities, whose administrative category is four, five or six, are highly dependent on the General Participation System. Situation that limits the autonomic exercise.

One of the main aspects of said decentralization is the granting to the municipalities of the competence in the specific regulation of the land (uses). Now, this competition has limits established by law through a series of norms called determining land use regulations and that correspond to projects or sectorial bets that must be articulated by the municipalities in their POTs, and are directed by the Nation, and the Departments , The Regional Autonomous Corporations and

the Metropolitan Areas within the framework of their powers in application of the constitutional principles of Coordination, Concurrency and Subsidiarity. However, the procedures to incorporate these determinants do not have the required developments and the necessary clarity, which is why they have become generators of conflicts of powers between State Entities.

**Keywords:** Distribution of Competences, Territorial Planning, Land Uses, Determinants of Planning, Municipality, Territorial Entities.

## **Alcances del Proyecto de Investigación**

### **Introducción**

En Colombia, en virtud de lo establecido en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política<sup>1</sup>, la entidad competente para la planeación físico espacial de los municipios es el Concejo Municipal a través de la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT-, el cual se entiende como el principal instrumento normativo y de desarrollo urbano. Esta competencia se desarrolla conceptualmente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- (L.1454, 2011), la Ley de Desarrollo Territorial (L.388, 1997), la Ley de Régimen Municipal (L.1551, 2011)

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en su artículo 29, distribuye las competencias en materia de Ordenamiento Territorial entre Nación y entes territoriales (Departamentos y municipios) dejando fuera a las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR-, que en su condición de entes públicos tienen ciertas funciones de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo, tal como se establece en el artículo art 31 de la Ley 99 de 1993.

En sentido estricto, el artículo 29 de la LOOT se configura como la disposición normativa más importante en materia de asignación de funciones a la nación y a los entes territoriales con incidencia en la reglamentación de los usos del suelo entre entes territoriales.

---

<sup>1</sup> Corresponde a los Concejos (...) Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

La falta de actualización de disposiciones normativas de orden legal ha implicado que los Municipios, a la fecha, hayan revisado sus POTs con base en leyes ordinarias desactualizadas, las cuales no responden, o responden parcialmente, al desarrollo armonioso de “los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y complementariedad de las diferentes acciones establecidas por la Nación y las entidades territoriales en concordancia con los límites de sus competencias”, como bien exige la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Es así como los Municipios tienen la obligación legal de incorporar las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que no incluyen, o lo hacen parcialmente, las disposiciones del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011. De otro lado, solo están obligados a concertar (artículo 24 de la ley 388 de 1997) los proyectos de Planes de Ordenamiento Territorial con las Corporaciones Autónomas Regionales y con las Áreas Metropolitanas (en aquellos municipios que se encuentran en jurisdicción territorial de dicha entidad), como procedimiento previo y obligatorio antes de ser discutido por el Consejo Territorial de Planeación, la ciudadanía y el Concejo Municipal. Es decir, los Municipios por disposición legal conciertan decisiones de ordenamiento territorial con entidades públicas carentes de competencia constitucional, como es el caso de las CAR, y por el contrario no discuten con aquellas entidades que sí la tienen, esto es: la Nación y los Departamentos. En conclusión, ante la falta de desarrollo legislativo no se aplican los principios constitucionales que gobiernan la relación entre la Nación, los Departamentos y los Municipios.

Las determinantes de ordenamiento territorial obligan a los Municipios a tener en cuenta una serie de decisiones adoptadas por la Nación, los Departamentos, e incluso las Corporaciones

Autónomas Regionales, sin una debida coordinación, lo cual genera inseguridad jurídica para los administrados y conflictos de competencias entre entidades públicas ante los límites difusos de sus funciones, con el agravante de no existir un procedimiento de concertación, que posibilite la participación activa del ente territorial.

De igual manera, la Nación, los Departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR–, en desarrollo de sus competencias, pueden generar normas de usos del suelo sin concertar con los Municipios, pero son estos últimos los únicos competentes en la generación de normas urbanísticas, tal como lo establece el artículo 15 de la Ley 388 de 1997. Al tiempo, que son los únicos que pueden aprobar y otorgar licencias urbanísticas con base en las normas establecidas en el POT y sus normas complementarias, en los términos del artículo 99 de la misma ley. En este sentido, el municipio solo está obligado a aplicar las determinantes de ordenamiento territorial, en la autorización de acciones urbanística, (Parcelación, Urbanización y Construcción) cuando éstas sean incorporadas en el POT durante los procesos de revisión y ajuste de mediano y largo plazo, lo cual limita la intervención de la Nación, los Departamentos y las CAR, en las decisiones territoriales en materia de usos del suelo.

### **Problema y Objeto de la Investigación**

Los Municipios son competentes para reglamentar los usos del suelo dentro de los límites de la ley. Sin embargo, aun cuando ciertos usos sobrepasan la necesidad, objetivos y modelo de ocupación territorial de dichos entes territoriales, no existe un procedimiento de incorporación ni concertación de estas necesidades supramunicipales; convirtiéndose en la mayoría de los casos en

un asunto de imposición, o injerencias inadecuadas en la autonomía administrativa de los municipios. Así mismo, y debido a la ausencia de POTs del orden Nacional y alcances limitados de los POT Departamentales, no existe un procedimiento legal de coordinación, articulación e interacción entre entes territoriales y la Nación, ni de incorporación inmediata en los POTs municipales y distritales, ni procedimientos especiales que permitan incorporar a los POTs dichas decisiones por la vía excepcional; quedando solo la posibilidad de las revisiones ordinaria, de mediano y de largo plazo.

La situación descrita puede limitar la ejecución de los Planes de Desarrollo Nacional y Departamental en caso que los proyectos lleguen a requerir de licencias urbanísticas, cuyo otorgamiento es de competencia exclusiva de los Municipios. Adicionalmente, la inexistencia de procesos de concertación interinstitucional de planes y proyectos entre Municipios, Departamentos y Nación, impiden la discusión, participación democrática y coordinación de los diferentes interesados.

Finalmente la existencia de Áreas Protegidas del Orden Nacional y Regional, así como normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas, generan restricciones para el desarrollo de acciones urbanísticas y la producción agropecuaria, en especial en las áreas declaradas de conservación, al prohibirse el desarrollo de usos productivos por parte de la Corporación Ambiental en los términos del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, así mismo cuando siendo predios de propiedad privada no son objeto de compensación o indemnización en los términos del artículo 37 de la Ley 9 de 1989 pese a estar la afectación urbanística derivada de la declaración de protección ambiental o, cuando existiendo todo lo anterior, no son adquiridos por motivos de utilidad pública, creándose una afectación perpetua, lo cual podría llegar a entenderse como una

limitación absoluta al derecho de propiedad. En tales casos, la incorporación de dichas áreas de importancia ambiental en los POTs genera una corresponsabilidad del municipio con los propietarios, en los términos del artículo 58 de la Constitución Nacional, porque se refuerza la limitación al ejercicio del derecho de propiedad. Como consecuencia de lo anterior, los Municipios pueden ser obligados a compensar o indemnizar a los propietarios cuando se les niegue algún tipo de licencia urbanística, pero la no incorporación de dichas áreas de importancia ambiental en el POT imposibilitaría la concertación interinstitucional, en los términos del artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Lo anteriormente expuesto, es decir, la tensión permanente entre las diferentes determinantes de Ordenamiento Territorial y los POT, y más grave aún, un choque entre estos dos instrumentos normativos con los intereses o tendencias de grandes grupos poblacionales localizados en suelos urbanos y rurales, plantea retos profundos tanto para la aplicación de los diferentes principios de coordinación interinstitucional y concurrencia de los entes del Estado, como para responder a las expectativas políticas y sociales de dicha población..

### **Formulación de pregunta**

¿Cómo se evidencian en el marco normativo conflictos en la distribución de competencias en materia de Ordenamiento Territorial entre la Nación, los Entes Territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales, ¿controvirtiendo el desarrollo de los principios Constitucionales de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad que gobiernan las relaciones interadministrativas del Estado colombiano?

## **Justificación**

Las imprecisiones legales existentes en la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial y usos del suelo han generado choques entre las diferentes entidades públicas, lo que ha puesto en riesgo procesos centrales de la administración pública como son la concertación, articulación interadministrativa entre la Nación y los diferentes entes territoriales, y de manera transversal con el Sistema Nacional Ambiental, llegando a generar graves problemas de inseguridad jurídica para los administrados e incluso para los entes públicos.

La existencia de Lineamientos y Directrices expedidos por la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Departamento Nacional de Planeación, la expedición de Planes de Ordenamiento Departamental, Instrumentos de Ordenación Ambiental, Hechos Metropolitanos, Planes de Manejo y Protección Patrimonial y la existencia de diferentes leyes ordinarias generan límites a la autonomía municipal en la reglamentación que los Concejos realizan de los Usos del Suelo a través de la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial -POT- dejando a su vez a dichas entidades territoriales la labor de armonizar las diferentes determinantes en su instrumento de ordenamiento territorial. Así mismo, la ausencia de norma que desarrolle el proceso de concertación interinstitucional de los diferentes Planes de escala Supramunicipal con los municipios (A excepción de los instrumentos aprobados por las CAR y las Áreas Metropolitanas) imposibilita a la Nación y a los Departamentos, a participar en las instancias de concertación, ocasionando que los Municipios por acción u omisión dejen de incorporar en su instrumento decisiones o proyectos del orden regional, departamental o nacional, lo que genera, a su vez, barreras al desarrollo

urbanístico de las regiones, quedando como único mecanismo el control jurisdiccional una vez el acto administrativo por medio del cual se adopta el POT se encuentra ejecutoriado.

### **Objetivos Generales y Específicos.**

#### **Objetivo General**

Identificar los conflictos en la distribución de competencias en materia de Ordenamiento Territorial Y Usos del Suelo entre la Nación, los Entes Territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales.

#### **Objetivos Específicos.**

- 1) Identificar las determinantes normativas de superior jerarquía de los Planes de Ordenamiento Territorial a la luz de la Constitución Política y la ley.
- 2) Determinar el desarrollo Constitucional y Legal de la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre Nación, Departamentos, Corporaciones Autónomas Regionales y Municipios.
- 3) Analizar el procedimiento de concertación y articulación interinstitucional en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad en materia de ordenamiento territorial.

### **Metodología**

La metodología se estructura a partir del análisis documental desde una perspectiva analítica y crítica de nivel descriptivo. La investigación se realiza a partir de la revisión de fuentes secundarias con énfasis en documentos que configuran el marco normativo aplicable y la jurisprudencia constitucional de los últimos cinco años, incluyendo algunas referencias anteriores consideradas relevantes y vigentes, para el objeto de estudio como son: la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011, el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993.

A lo anterior se suman los pronunciamientos de la Corte Constitucional a través de diferentes Sentencias de Constitucionalidad y de Unificación como lo son: SU-123 de 2019, SU-133 de 2017, C-273 de 2016, C-123 de 2014, SU095 de 2018, C-796 de 2014, C-361 de 2017, C-035 de 2016, C-1258 de 2001, C-035 de 2016, C-149 de 2010, C-389 de 2016, C-192/16, C-053/19, C-351/09, entre otras, en las cuales se fija posición sobre materias con incidencia en los POT y se establece precedente judicial.

Por último, la investigación se apoya en discusiones referentes identificadas, tales como:

**Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio**, escrito por Iván Mauricio Vásquez y publicado en la Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 22, segundo semestre/2019, pp. 255-295. En este texto el autor analiza la figura de las “Determinantes de Ordenamiento Territorial” y cómo ésta figura se *“integra en nuestra regulación urbanística y la manera en que condiciona la autonomía municipal y la toma de decisiones en el ejercicio de las competencias constitucionalmente reconocidas”* (Vásquez, 2019, p. 255)

En el texto se desarrollan los límites jurídicos de la autonomía territorial para los Municipios en materia de usos del suelo, a aquellas decisiones que “rompen” la tradición localista del Urbanismo. La tesis plantea que dicha situación se presenta al conferir a los niveles superiores de la administración (Departamentos, CAR, Áreas Metropolitanas y Nación) la posibilidad de limitar o afectar el desarrollo de los Municipios, provocando que estos entes territoriales deban adecuar sus instrumentos de ordenación del territorio a tales condiciones de superior jerarquía.

**Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los Concejos municipales: Hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia,** investigación escrita por Diana Carolina Sánchez Zapata en 2012, colección de los mejores trabajos de grado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Dicha investigación, analiza de manera amplia las fuentes del Derecho Administrativo desde la competencia de los Concejos municipales en la emisión de normas.

De este trabajo se retoma el análisis de la autonomía territorial de los Municipios y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que gobiernan las relaciones entre la Nación y los entes territoriales. Como lo manifiesta la autora:

Delimitación de competencias en función del interés económico y territorial subyacentes. Desde esta perspectiva, la materia propia, exclusiva y relevante, de manera directa para cada localidad, es límite de la competencia unitaria. Esa regla constituye una aplicación del principio de subsidiariedad consagrado en el Artículo 288 de la Constitución, el cual comporta una prohibición de intervenir en los asuntos locales, a menos que sus autoridades se vean impotentes para realizar determinada

tarea. Representa, por tanto, una premisa básica de respetar la capacidad de acción de los Municipios, de modo tal que sólo cuando no puedan objetivamente enfrentar de modo satisfactorio una actividad, entrará a actuar el órgano nacional.

La autonomía territorial no puede rebasar, pues, la naturaleza del Estado unitario. Jurídicamente, es diferente de la soberanía. La autonomía hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que [el ente soberano] sea considerado como un todo, y no como parte de ese todo. Por ello, no puede confundirse con autarquía, la cual expresa una autosuficiencia plena y total. La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Constitución Política, y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de República Unitaria; es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino, por el contrario, de carácter relativo.

De acuerdo con el principio unitario, la ley puede crear, autorizar, modificar o extinguir un tributo cuyo recaudo es de propiedad de las entidades territoriales, siempre que no afecte los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En este caso, puede ocurrir que el legislador intervenga para autorizar la creación del tributo bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto<sup>1</sup>, y, en segundo lugar, puede tratarse, simplemente, de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes

corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley. (Zapata Sanchez, 2012, p. 121)

El problema se aborda desde una perspectiva descriptivo-analítica de la norma, pero desde un sentido abstracto de la misma<sup>2</sup>, es decir no desde un caso concreto, aunque se presentarán algunos casos como ejemplos que materializan espacialmente los diferentes conceptos normativos. Por el contrario, es un análisis general con el cual se busca determinar vacíos o lagunas que requieran ajusten en el marco legal colombiano, en función de los postulados de la Ley 1454 de 2011.

---

<sup>2</sup> La norma se considera general, impersonal y abstracta.

## Contextos

### Estado de los Planes de Ordenamiento Territorial

En la presente anualidad, después de 20 años de expedición de la Ley 388 de 1997, se podría pensar en la existencia de unos entes político administrativos con la suficiente experiencia y experticia en materia de Ordenamiento Territorial, no obstante, la situación está lejos de lo descrito.

Según datos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) para el año 2020, el 85% de los POTs en Colombia se encuentran desactualizados, lo que implica el vencimiento de los contenidos de largo plazo establecidos en los POTs de primera generación (tabla 1).

**Tabla 1**

*Estado de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- en Colombia en 2020*

Instrumento	Habitantes	Total Mun.	Adoptado 1a generación	POT, PBO Y EOT actua.	POT, PBO Y EOT desactua.	POT vigencia mediano plazo
EOT	> 30.000 habitantes	830	827	81	779	16
PBOT	entre 30.000 y 100.000 habitantes	200	200	33	131	5

POT	< a 100.000 habitantes	73	73	20	32	6
		1103	1100	134	942	27

Nota: \*Los municipios de El Charco, Mosquera y Santa Bárbara (Nariño) No han tenido EOT

Fuente: Instituto de Estudios Urbanos, 2020

Este mismo indicador, calculado para la línea base del programa “POTs Modernos”, liderado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- en el año 2016, obtuvo como resultado que el 80,3% de estos instrumentos está desactualizado (tabla 2).

### **Tabla 2**

#### *Estado de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- en Colombia en 2016*

Instrumento	Habitantes	Municipios	POT no Vigentes
		totales	
EOT	> 30.000 habitantes	888	718
PBOT	entre 30.000 y 100.000 habitantes	158	135
POT	< a 100.000 habitantes	56	33
		1102	886

Fuente: Elaboración propia retomando la presentación Lanzamiento Territorios Modernos. Departamento Nacional de Planeación, 2016

Lo anterior refleja un retroceso para el indicador en el período 2016-2020, lo cual puede deberse a múltiples factores como: el deterioro permanente de la capacidad institucional, la falta de recursos económicos, la carencia de interés y la complejidad de proceso de preparación y aprobación de los POTs. Esta situación se acentúa en los Municipios con población inferior a los 30.000 habitantes,

es decir los Municipios de categoría 5 y 6 (tabla 3) en los términos de la Ley 1551 de 2012, donde el nivel de desactualización de los EOT pasa de un 80.85% a un 93.85% para el año 2020.

**Tabla 3**

*Categorías municipales*

CATEGORÍA	POBLACION	INGRESOS	
		CORRIENTES DE LIBRE	IMPORTANCIA
		DESTINACIÓN	ECONÓMICA
		ANUALES (en SMMLV)	
Especial	$\geq 500.001$	$\geq 400.001$	Grado 1
Primera	100.000	–	Grado 2
	500.000	100.000 – 400.000	
Segunda	50.001	–	Grado 3
	100.000	50.000 – 100.000	
Tercera	30.001 – 50.000	30.000 – 50.000	Grado 4
Cuarta	20.001 – 30.000	25.000 – 30.000	Grado 5
Quinta	10.001 - 20.000	15.000 – 25.000	Grado 6
Sexta	$\leq 10.000$	$\leq 15.000$	Grado 7

Fuente: Elaboración propia retomado de la Ley 1551 de 2012.

Durante la investigación no se encontraron cálculos para indicadores de seguimiento que permitan determinar cuántos de los Municipios cuyos instrumentos están desactualizados, han iniciado sin éxito el proceso de revisión y ajuste de sus contenidos de corto, mediano y largo plazo.

Solo hasta el presente año, con la expedición del Decreto Nacional 1232 de 2021, se convirtió en exigencia para los Municipios reportar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cada una de las fases de avance en el proceso de revisión y ajuste de sus POTs.

Aunque la presente investigación no pretende determinar los motivos por los cuales los Municipios no revisan sus POTs, si pretende fijar posición sobre la manera adecuada de incorporación de las Determinantes de Ordenamiento Territorial (Art 10 de la Ley 388 de 1997) en ellos; así como depurar el alcance de la concertación ambiental como fase obligatoria en el proceso de aprobación de dichos instrumentos.

Es de resaltar que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe otro proyecto de Acuerdo que requiera adelantar tantas etapas preparatorias antes de llegar al trámite de aprobación por parte del Concejo Municipal como lo requiere un POT, situación que debería ser debatida en el alto gobierno con el fin de simplificar dicho instrumento y hacerlo ameno y útil para las administraciones municipales, especialmente para aquellos cuya población es inferior a los 30 mil habitantes.

### **Contexto económico global.**

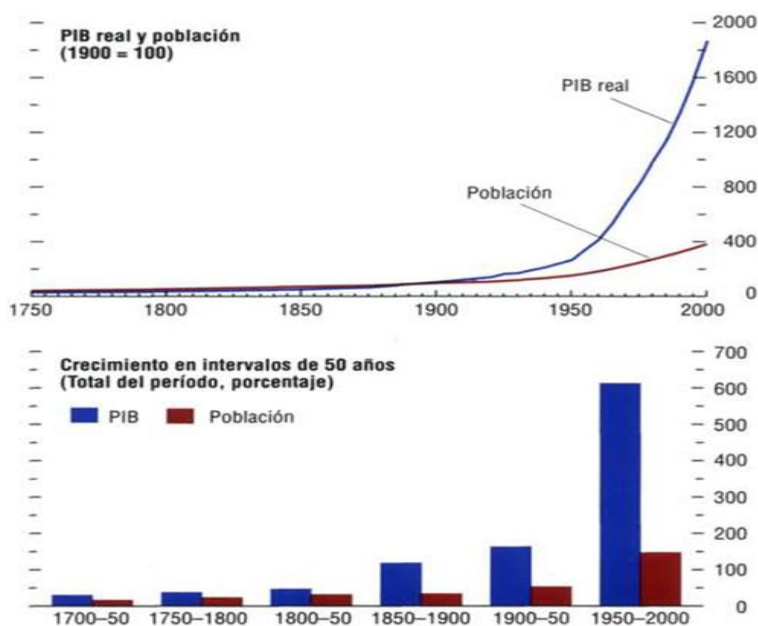
El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial (L.388, art. 2, 1997), motivo por el cual, al momento de la formulación de los POT, debe tenerse en cuenta esas otras dimensiones, que componen una planeación integral de largo plazo. Así mismo, la existencia de una economía cada vez más globalizada e interconectada, hace necesario que los Municipios y sus ejercicios de

planificación y desarrollo local comprender su papel más allá de las fronteras nacionales, lo cual es necesario al momento de generar normas urbanísticas acordes con las necesidades de los ciudadanos. A lo anterior, que podría denominarse como un escenario normal u ordinario, debe sumarse una condición excepcional, es decir, sin precedentes en Colombia, desde que se instituyó la concepción de ordenamiento territorial, y que viene transformando de manera temporal, o tal vez definitiva, la relación del hombre y la ciudad: la pandemia causada por el virus COVID-19. Acontecimiento que ha impactado social y económicamente a todo el planeta.

A lo largo de su historia, el ser humano ha buscado mejorar su hábitat, postergar la muerte, enriquecerse, aumentar la esperanza de vida al nacer, disminuir la pobreza; anhelos alcanzados, en gran medida, durante el siglo XX, en especial en su segunda mitad, cuando concluida la segunda guerra mundial se da un crecimiento poblacional y económico en niveles sin precedentes.

En el siguiente gráfico (gráfico 1) puede apreciarse el pronunciado incremento del Producto Interno Bruto-PIB, 19 veces en el siglo XX y con un potente crecimiento en el período 1950-2000. De igual manera puede observarse el incremento poblacional de cerca de 1.600 millones de personas en el mundo finalizando el siglo XIX a cerca de 6.300 millones al finalizar el siglo XX, hasta llegar a una población estimada en 7.700 millones en el año 2019, según lo establecido en el informe demográfico de las Naciones Unidas.

***Gráfico 1. PIB y población mundial desde 1750 hasta 2000***



Fuente: Bradford J. DeLong, “Estimating World GDP, One Million B.C.-Present” 2020.

Aunque la crisis general producida por la pandemia del COVID-19 podría marcar un compás de espera en el pronunciado crecimiento del PIB mundial, así como al crecimiento demográfico, y como consecuencia de ello desacelerarse la afectación sobre los recursos naturales; tal vez, en un futuro, podría ser considerado simplemente como un momento del proceso de selección natural vivido por el mismo hombre, como ha sucedido en otros momentos de la historia, donde tan solo en los últimos 100 años el hombre ha registrado 9 pandemias, o epidemias regionales o mundiales, como lo han sido:

- 1918-1919: gripe española o H1N1
- 1957-1958: gripe asiática o H2N2
- 1968-1970: gripe de Hong Kong o H3N2
- 1981-Actualidad: VIH

- 2002: 2003: síndrome respiratorio agudo severo (SARS)
- 2009-2010: gripe porcina / H1N1
- 2014: ébola 2015-Actualidad: síndrome respiratorio de Medioriente (MERS)
- 2019-2020: covid-19<sup>3</sup>.

Finalmente, si se comparan las muertes ocasionadas por el COVID-19 con las principales pandemias / epidemias que han atacado a la humanidad desde que se llevan registros (imagen 1), puede concluirse que la pandemia asociada al COVID-19 es una de las que menor número de muertes ha producido<sup>4</sup>.

*Imagen 1. Muertes ocasionadas por las 20 principales pandemias.*

	<b>MUERTES</b>	
Peste de Atenas	200.000	Estimado
Peste de Justiniano	25.000.000	Estimado
Peste negra	25.000.000	Estimado
Viruela	500.000.000	Estimado 100 últimos años de existencia
Gripe de 1918	50.000.000	Estimado mínimo
Gripe Asiática	1.100.000	Estimado mínimo
Gripe de Hong Kong	1.000.000	Estimado
VIH	25.000.000	Estimado a finales de 2007
COVID-19	239.349	A 02/05/2020

Fuente: Culebras, San Mauro Martín, & Vicente-Vacas, 2020.

<sup>3</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/pandemias-humanidad-coronavirus-historia/>

<sup>4</sup> Al 03 de agosto de 2021 el número de muertos confirmados por el COVID 19 es de 4.24 millones de personas según datos de la Universidad Johns Hopkins.

Si a ello se suma que el hombre nunca tuvo un nivel de desarrollo económico, tecnológico y científico tan grande como el evidenciado en estas dos primeras décadas del siglo XXI, podría concluirse que el ser humano continuará indefinidamente consumiendo recursos naturales hasta que simplemente se agoten.

En la medida que la población a nivel mundial, el PIB y el ingreso per cápita continúen creciendo, la demanda por los recursos naturales será cada vez mayor, ya que los modelos de producción y consumo, así como la disposición de residuos, no tienen criterios de sostenibilidad ambiental, impactando la estabilidad del planeta. Aquel es el escenario mundial en el que se inscribe un país en desarrollo o de ingresos medios como Colombia, donde está pendiente por resolver innumerables problemas de corte social.

### **Contexto Económico Nacional**

Igual que en el contexto internacional, el crecimiento económico del PIB se considera fundamental para la disminución de la pobreza monetaria<sup>5</sup> y el desempleo, los cuales se encontraban en Colombia antes de la pandemia del COVID-19 en niveles del 35.7% y del 10.5%, respectivamente (DANE, 2020).

En el caso específico de la pobreza (gráfico 2), el país ha disminuido los niveles de pobreza monetaria de un 53,8% de la población en el año 1991 a uno de 35.7% en el 2019 (DANE, 2020).

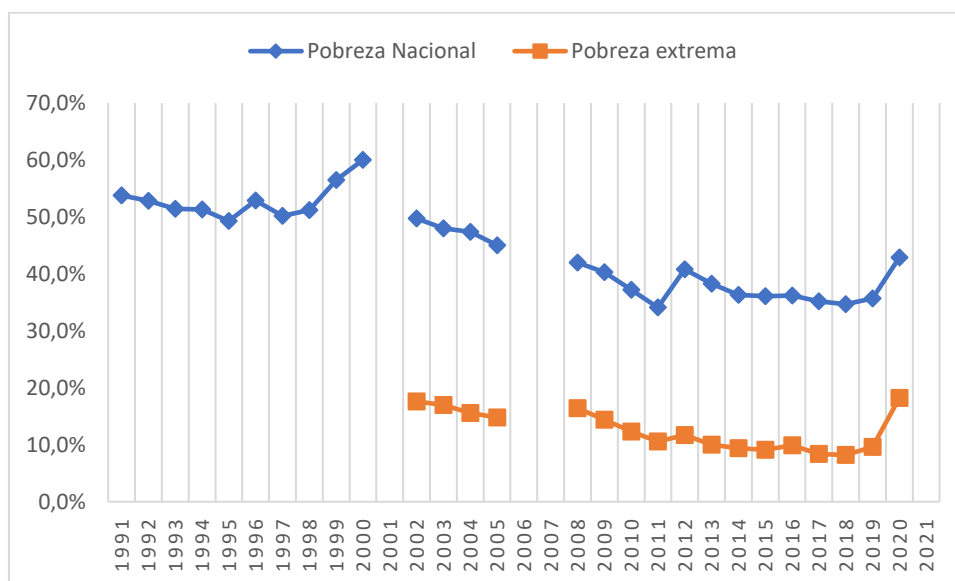
---

<sup>5</sup> La pobreza monetaria identifica a los pobres de una manera indirecta a través de la comparación del ingreso per cápita de la unidad de gasto con el costo monetario de adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios, a través de un umbral mínimo. (DNP.2018)

Sin embargo, la crisis socioeconómica detonada en el año 2020 hacía pensar que el terreno ganado se perdería, aumentando los índices de pobreza entre el 47% y el 49% (Fedesarrollo. 2021), lo cual devolvería a Colombia a niveles de pobreza de comienzos de siglo. Por este motivo se llegó a hablar de dos décadas perdidas desde el punto de vista económico. Para el mes de mayo del año 2021 se determinó que la pobreza monetaria alcanzó el 42.5%, el mismo porcentaje que en el año 2008. (DANE, 2021)

Dichos reportes, así como su tendencia, asociados a la emergencia de la pandemia del COVID, podrían continuar presentándose en el año 2021 e inclusive en años siguientes; es decir, que la pobreza puede seguir incrementándose o en el mejor de los escenarios, mantener la situación actual durante los próximos años.

**Gráfico 2. Pobreza monetaria 1991-2020**



Fuente. Elaboración propia con datos DANE, 2020

Si lo anterior se compara con el incremento de población en el mismo período de tiempo y donde el país pasó de tener una población de 34.5 millones de personas en el año 1991 a cerca de 50 millones en el 2020, además con un nivel de desempleo proyectado por el Banco de la República para el cierre de año 2021 entre 14% y el 15,5%, podría decirse que Colombia se encuentra en niveles de desarrollo más bajos que a los recogidos al iniciar el siglo XXI, razón por lo cual se requerirían grandes ajustes políticos, sociales y económicos que permitan cambiar la situación.

En todo caso, no se puede dejar de lado que antes de la pandemia del COVID-19, ya se presentaba un deterioro en los principales indicadores socioeconómicos a nivel global, situación que supone un incumplimiento de los compromisos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030, lo cual implicará su postergación o reevaluación, especialmente respecto a: el fin de la pobreza (ODS 1), garantizar la sostenibilidad ambiental (ODS 7) y Ciudades y Comunidades Sostenibles (ODS 11).

Además, si todo lo anterior se combina con el incremento de la deuda externa colombiana que se encuentra en niveles superiores al 60% en el año 2021, siendo una cifra altísima para el nivel económico del país, será muy difícil encontrar una nueva senda de crecimiento económico sostenible y mejoramiento de las situaciones sociales en la próxima década.

Seguramente, este escenario implicará una mayor tensión en la explotación de los recursos naturales, avivando nuevas tensiones sociales y jurídicas en el país. Consecuencia de ello, se requerirá la realización de ajustes normativos en las diferentes áreas con la finalidad de abrir la economía y acelerar la inversión económica nacional e internacional, lo cual tendrá incidencia en las normas urbanísticas generadas por los Municipios a través de sus POT.

El contexto económico y social, internacional y nacional, se expone con la finalidad de establecer a cuáles demandas actuales debe responder la confección de toda norma, pues en el evento en que esta carezca de legitimidad puede considerarse como inútil. Actualmente, la situación general de la norma urbanística evidencia que, aunque esta pueda cumplir con postulados filosóficos básicos, esta no es reconocida por el receptor de la misma. Esto se constituye en un grave problema en materia de ordenamiento territorial, si se verifica la gran cantidad de edificaciones construidas sin el previo otorgamiento de una licencia urbanística por parte de la autoridad competente.

### **Contexto del Ordenamiento Territorial Colombiano**

Según la sentencia de Constitucionalidad 1038 del año 2002, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, y fundamentada en la teoría moderna del derecho y la interpretación constitucional, se hace una distinción de sistema y órdenes jurídicos, como se expresa a continuación:

En términos simples, se entiende por orden jurídico el conjunto de normas vigentes en un momento y en un lugar determinado. Forman parte de este orden jurídico no sólo las normas expresamente promulgadas sino también aquéllas que sin haber sido expresamente promulgadas puedan derivarse o deducirse lógicamente de las primeras; en consecuencia, hacen parte del orden jurídico, normas promulgadas y normas no promulgadas.

Se entiende por sistema jurídico, la sucesión de órdenes jurídicos. De tal manera que forma parte del sistema jurídico las normas que una vez estuvieron vigentes y que ahora se encuentran derogadas. El concepto de sistema jurídico es mucho más amplio que el de sistema normativo, ya que éste último sólo comprende las normas vigentes mientras que el primero comprende las vigentes y las derogadas (C.C., C-1038, 2002, p. 43)

En cuanto a la jerarquía,

(...) el orden jurídico se puede diagramar como un árbol o cadena de normas que inicia con la norma fundamental y que continúa con las demás disposiciones secundarias de conformidad con los criterios de jerarquía y distribución de materias establecidos. Cada nuevo orden se traduce en un esquema ligeramente distinto, pero comparte la misma norma primera, así como las normas que no han sido derogadas (Santos Ibarra, 2013 en cita de Huerta Ochoa, 2008). Página 168.

Lo anterior es de suma importancia porque podría decirse que la estructura normativa en Colombia se soporta en dos grandes pilares. El primero, responde a una norma constitucional suprema que da fundamento a leyes y reglamentaciones. El segundo, corresponde a una distribución de competencias entre diferentes entes subordinados a la Constitución Política y a la ley. Ello genera una gran diferencia con el régimen preexistente a la Constitución Política de 1991, soportada en la clásica pirámide Kelseniana.

Esta distribución de competencias genera una ruptura con la subordinación jerárquica imperante desde la Constitución Política de 1886, caracterizada por una concentración de poder en la figura del presidente de la república, reforzada con la posibilidad de expedir decretos con fuerza de ley bajo *estado de sitio*. Esta posibilidad se concretó en gran parte del siglo XX en la expedición de normas del orden legal sin necesidad de ser debatidas en el Congreso, ejemplificando una costumbre poco democrática en el país y de lo cual perduran normas con gran incidencia en el Ordenamiento Territorial como lo son el Código de Petróleos (Decreto 1053 de 1953) y El Código de los Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974), los cuales no han sido actualizados en consonancia con la Constitución Política de 1991.

El cambio del antiguo orden legal (Constitución Política de 1886) a un nuevo orden constitucional (Constitución Política de 1991), trajo consigo, a su vez, la evolución del concepto del ordenamiento territorial, pues permitió el paso de Ley de reforma urbana, Ley 9 de 1989, y la Ley 388 de 1997, Ley de desarrollo territorial, a la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial mediante la Ley 1454 de 2012. Pese a ello, el concepto de ordenamiento territorial está en continua transformación, quedando, en el caso colombiano, un largo camino por recorrer antes de lograr una estabilización y adecuada coordinación de las diferentes entidades territoriales y entes públicos con alguna competencia en materia de usos del suelo.

En resumen, la jerarquía normativa del ordenamiento territorial no dista mucho del resto de ordenamiento jurídico colombiano. Se sustenta en la Constitución Política de 1991, luego en la Ley Orgánica 1454 de 2011, posteriormente en las leyes ordinarias, dando a las normas de ordenamiento ambiental una condición de superior jerarquía sobre el ordenamiento territorial municipal con la Ley 388 de 1997 como la norma más importante entre estas, seguido de una

distribución de competencias en materia de ordenamiento entre La Nación, los Departamentos, Los Municipios y las Áreas Metropolitanas, estas últimas, no como entes territoriales sino como entidades públicas. Cada una de estas entidades expide normas en el ámbito de sus competencias, según lo establece el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, pero con los Municipios como piedra angular del desarrollo territorial con la competencia de formular los Planes de Ordenamiento Territorial. A todo lo anterior debe adicionarse la jurisprudencia como fuente de Derecho.

Adicionalmente, paralelo al ordenamiento territorial, se encuentra el Sistema Nacional Ambiental SINA, organizado a través de la Ley 99 de 1993, la cual, además, le asigna funciones al Ministerio de Ambiente y a las Corporaciones Autónomas Regionales, para direccionar, restringir y promover el uso adecuado del suelo a través de la delimitación y zonificación ambiental de Parques Nacionales, Distritos de Manejo Integrados, Planes de Ordenación de Cuencas y Planes de Manejo del Recurso Hídrico.

### **Reflexión de la Situación Contextual**

Una vez realizada la contextualización general del ordenamiento territorial colombiano, articulado a las condiciones económicas y sociales del país, y validado el nivel de maduración de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal en los 20 años de vigencia de la Ley 388 de 1997, puede afirmarse que la competencia de los Municipios en la reglamentación de los usos del suelo no se garantiza en la implementación. De hecho, puede considerarse como preocupante los pobres resultados de los indicadores calculados en los procesos de revisión y ajustes de los POTs, generando un manto de duda sobre la pertinencia de estos para la mayoría de los Municipios, entre

otras cosas, debido a la baja capacidad técnica, económica y administrativa para realizar un seguimiento permanente y un ajuste periódico al POT.

Es notable entonces la diferencia entre los Municipios en categoría especial y en primera categoría, los cuales coinciden con los entes territoriales que, para el año 2020, cuentan con sus POT actualizados o vigentes en sus contenidos de largo plazo. Mientras que los Municipios más pobres del país, en categorías 5 y 6, coinciden con aquellos obligados a realizar Esquemas de Ordenamiento Territorial EOT y en donde dicha herramienta se encuentra desactualizada en más del 90% del país.

A lo anterior, debe sumarse una alerta para los Departamentos, exhortándolos a cumplir dicha norma con la finalidad de mejorar los indicadores de vigencia de los EOT. Esto se da, en la medida que los Departamentos, entre otros, tienen la función de prestar asistencia técnica y acompañamiento a los Municipios con población inferior a 30 mil habitantes, para la realización de los procesos de seguimiento, evaluación y formulación de sus EOT, tal como lo establece el inciso 2 del parágrafo del artículo 23 de la Ley 388 de 1997. En igual sentido, este llamado se extiende a las entidades nacionales que tienen entre sus funciones brindar apoyo técnico y financiero al proceso de seguimiento, evaluación, formulación y adopción de los EOT, a los Municipios con población inferior a 30 mil habitantes, en los términos del artículo 112 de la Ley 388 de 1997.

Por último, reiterar la importancia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT para formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, tal como lo establece el

artículo 2 del decreto Ley 3571 de 2011. Es importante que dicho ministerio priorice la asistencia permanente a los 830 Municipios del país con población inferior a 30 mil habitantes con la finalidad de mantener sus EOTs actualizados, mejorando el indicador de línea base actual de un 94% de ellos desactualizados.

En este sentido, es importante que el país, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT adelante acciones en pro de homologar los contenidos de los POTs y su cartografía asociada, con la finalidad de garantizar la existencia de información abierta, la cual pueda ser consultada en línea, así como la creación de geoportales que alberguen las diferentes capas espaciales del POT.

Aunque, en términos generales, los indicadores de vigencia de los POTs no son alentadores en el país y la pandemia del COVID-19 ahondó en el debilitamiento de los indicadores de pobreza y desempleo, también es cierto que el proceso de reactivación económica que requiere el país en los próximos 10 años, hace necesario una modernización de los POTs, una homologación de contenidos y procedimientos de adopción con la finalidad de convertirlo en una herramienta sencilla, acorde con las capacidades instaladas de cada Municipio. Al tiempo que se requiere del fortalecimiento técnico y financiero de las entidades competentes en la materia, es decir: La Nación, Los Departamentos y Los Municipios.

Por último, es de anotar la existencia de dos grandes instituciones: Municipio y CAR, encargadas de articular las decisiones administrativas sobre los usos del suelo, bajo la figura de la **CONCERTACIÓN INTERINSTITUCIONAL**, como etapa procesal en la elaboración y revisión de los POTs en los términos del art 24 de la ley 388 de 1997; no siendo necesaria así con otras

entidades públicas que emiten determinantes de ordenamiento territorial y que también pudieran ser merecedoras de una etapa de concertación con los Municipios antes de la adopción de los POT, así como también pudiese ser alegado por las comunidades destinatarias de los impactos que generen los municipios productos de su ejercicio de Ordenamiento Territorial. Los elementos que por su dimensión escapan al ámbito municipal, siendo necesario su planificación y direccionamiento en la escala regional y nacional, son:

- La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- El sistema Vial Nacional de primer y segundo orden
- El sistema de infraestructura de Transporte (Puertos y Aeropuertos).
- El sistema primario para la prestación y transmisión de servicios públicos. (Embalses, redes de transmisión, Redes de Telefonía y Telecomunicaciones, aseo)
- Las Áreas de Reserva Forestal.
- Las áreas de explotación de hidrocarburos y minería.
- Los suelos de Categoría 1 y 2 para la producción de alimentos y suelos agrícolas
- La determinación de las áreas de seguridad y defensa (Bases militares, Estaciones de Policía, Penitenciarias).
- Grandes infraestructuras para el deporte (Estadios, coliseos, diamantes, velódromos).
- Espectro electromagnético.
- Los Macroproyectos de vivienda de interés social
- Las zonas de desarrollo territorial. Pactos de la Habana
- Áreas de importancia turística
- Localización de grandes proyectos de infraestructura.

Sobre los anteriores elementos, su proceso de articulación en los POTs y los problemas en su aprobación se profundizará a continuación.

### **Acciones Supramunicipales Restrictivas del Ordenamiento Territorial Municipal**

El numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia establece que los Concejos municipales son los competentes para regular los usos del suelo *dentro de los límites que fije la ley*. De ahí que, si bien los Municipios gozan de gran autonomía para planificar su territorio, están condicionados a la ley, la cual puede direccionar o limitar la reglamentación específica de los usos del suelo.

Dichas limitaciones son las que el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 denomina “determinantes de ordenamiento territorial”, entendidas como aquellos planes, obras, acciones o actuaciones de carácter supramunicipal que deben ser tenidas en cuenta por los Municipios a la hora de la formulación de los diferentes instrumentos de planificación y que, en consecuencia, limitan su autonomía.

Aunque el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 define las principales determinantes de ordenamiento territorial, el concepto fue ampliado por el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 donde se establece en el literal b), como competencia de los Municipios: *“reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes”* (L. 1454, art. 29, 2011). Dicha competencia se encuentra en consonancia con lo establecido en el artículo 313, numeral 7 y artículo 288 de la Constitución Política de Colombia. De esa manera, diversas leyes con incidencia en los usos del suelo deben entenderse también como determinantes de ordenamiento territorial; normas que se encuentran disgregadas por el vasto marco legal colombiano.

En este orden de ideas, es clara que la función del ordenamiento territorial no es exclusiva de los Municipios, pero la reglamentación de los usos del suelo si bajo los límites de la ley, motivo por el cual otras entidades del orden regional y nacional pueden incidir en su reglamentación o incluso primar sobre las decisiones municipales, lo cual es propio de una República Unitaria tal como lo sustentan la Corte Constitucional en su Sentencia C-138 de 2020 al indicar:

“Ahora bien, la función atribuida expresamente a los Concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, a pesar de gozar de una especial protección constitucional, no es absoluta y esto por dos razones: se trata de una función subordinada a la Constitución y a la ley (literal b) y, aunque la competencia se radica expresamente en los Concejos municipales, en el ordenamiento territorial concurren competencias de otros niveles territoriales (literal c). De esta manera, resultan legítimos los instrumentos que buscan hacer compatible la autonomía de los municipios para la reglamentación de los usos del suelo, con el principio de unidad estatal.” (C.C. C-138, 2020, p.26)

También es importante aclarar que los límites legales a la competencia de reglamentar los usos del suelo por parte de los Concejos municipales, ha sido un concepto decantado por más de 30 años a través de diferentes sentencias de la Corte Constitucional, donde se ha denunciado permanentemente la colisión entre el Principio de Autonomía Territorial y el Principio de República Unitaria. Para ilustrar se resaltan las siguientes sentencias, que fijan posición sobre diferentes materias con incidencia en los POT que establecen precedente judicial: SU133/17, C-273 de 2016, C-123 de 2014, SU095/18, C-796 de 2014, C-361 de 2017, C-035 de 2016, C-1258 de 2001, C-149 de 2010, C -389 de 2016, C-192/16, C-053/19, C-351/09.

En las anteriores providencias, como elemento común, la Corte Constitucional colombiana afirma que la autonomía municipal está sujeta a la distribución de competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establece la ley, según lo determina el artículo 288 de la Constitución Política.

Diferentes leyes han creado otras determinantes, pero todas ellas presentan una falencia: la poca claridad de su incorporación en el proceso de formulación de los POT a excepción de las normas ambientales y los hechos metropolitanos. Esto es atribuible, por una parte, a la temporalidad de la promulgación, en su mayoría previo a la Ley 388 de 1997 que crea la figura de los POT, y por otra, a la falta de reglas claras de interacción entre el municipio y demás entidades públicas en el proceso de planificación territorial, mismo que debe ser permanente.

Otro problema identificado con las diferentes determinantes es que obligatoriamente deben ser tenidas en cuenta en el proceso de revisión y ajuste del POT, pese a que la norma no establece que la expedición o reglamentación de una determinante de ordenamiento territorial sea causal obligatoria para detonar tal proceso de ajuste, sujeto a términos fijos, o excepcionalmente, al trámite de modificación de norma urbanística, reglamentado en el Decreto Nacional 1077 de 2015. De hecho, haciendo una interpretación de los artículos 12, 15 y 28 de la Ley 388 de 1997 podría afirmarse que en caso de revisiones ordinarias de POT, las determinantes, por su condición estructurante, solo podría ser objeto de incorporación en las revisiones de largo plazo, así mismo el solo hecho de no revisar el POT evita que el municipio incorpore en su POT determinantes de ordenamiento que lo convirtiesen en responsable concurrente de dichos asuntos, pues en cualquier

caso es autónomo en la expedición de actuaciones urbanísticas, a partir de las normas urbanísticas consignadas en su POT y demás normas complementarias tal como lo determina el artículo 99 de la ley 388 de 1997.

También, se ha logrado evidenciar que dichas determinantes no corresponden a planes sectoriales que proyecten obras u actuaciones en un horizonte de largo plazo (12 años por lo menos), ni mucho menos acceden a información que se encuentre disponible en geoportales para su adecuada incorporación en los POT, con la finalidad de prever posibles conflictos territoriales o aumentos excesivos en los precios del suelo producto de decisiones administrativas. Estos referentes bien pueden interpretarse como ideas o apuestas de gobiernos de turno que no siempre se materializan.

Por último, al no existir un proceso de articulación entre determinantes de ordenamiento territorial, puede ocurrir que una misma porción de terreno sea del interés de diferentes entidades públicas, lo cual, si bien es propio de la concurrencia de competencias, puede generar dificultades al no existir un criterio de gradación en ellas, en los términos del artículo 10 de la ley 388 de 1997, y permitir así determinar cuál es más importante y preminente sobre las demás. Esto, a excepción de las determinantes ambientales que sabemos priman sobre las demás, tal como lo indica el artículo 63 de la ley 99 de 1993, que establece:

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en

la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales (L. 99, art. 63, 1993).

Después de hacer un rastreo del marco normativo, en esta investigación se propone una categorización de las diferentes decisiones supramunicipales en materia de ordenamiento territorial, entre DETERMINANTES, CONDICIONANTES y COMPETENCIAS MUNICIPALES, aplicables en el centro de Antioquia<sup>6</sup>. Las definiciones de estas categorías se realizan a partir de la necesidad, o no, de ser incorporadas en el POT para su materialización.

### **Determinantes del Ordenamiento Territorial**

Corresponden a normas, acciones o infraestructuras de interés supramunicipal o nacional que la Ley expresamente determina como normas de superior jerarquía, que priman sobre las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial o deben ser tenidas en cuenta por dicho instrumento en su proceso de elaboración o revisión y ajuste. Algunos de estas determinantes no requieren adelantar un proceso de licenciamiento urbanístico para su materialización.

---

<sup>6</sup> En departamento de Antioquia existen 4 Corporaciones Autónomas Regional con jurisdicción territorial (Corpourabá, Corantioquia, Cornare y Cormagdalena) y un Área Metropolitana (AMVA) con jurisdicción ambiental en el suelo urbano y orientadora del proceso de planificación regional en el Valle de Aburrá en 10 municipios.

También se consideran Determinantes de Ordenamiento Territorial, aquellas acciones o infraestructuras que la Ley considere de superior jerarquía y de obligatoria incorporación en los POT a través de sus procesos de revisión y ajuste de mediano y largo plazo, donde dicha incorporación es requisito previo al licenciamiento urbanístico. En este caso, la acción urbanística está supeditada a su incorporación dentro del POT, a lo cual el Municipio no puede oponerse.

Existe un tercer grupo de determinantes de ordenamiento que corresponden a directrices, lineamientos o recomendaciones que deben ser tenidos en cuenta por los Municipios en el proceso de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial. Estas determinantes pueden ser ajustadas por los Municipios al aportar información más detallada e incluso, en algunos casos pueden ser oponibles y modificables.

A continuación, se relacionan las determinantes de ordenamiento territorial:

**Tabla 4**

*Determinantes de ordenamiento territorial.*

<b>Actividad o Infraestructura de interés supramunicipal</b>	<b>Marco legal</b>	<b>Marco reglamentario</b>	<b>Entidad Competente</b>	<b>Geoportal</b>
Las directrices, normas y reglamentos expedidos en marco del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones	Ley 388 de 1997, Art 10 # 1a	Decreto Único Nacional 1076 de 2015	Sistema Nacional Ambiental	<a href="http://sig.nla.gov.co">http://sig.nla.gov.co</a>

---

nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales				
Reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional;	Ley 388 de 1997, Art 10 # 1b		Minambiente	
Manejo de las cuencas hidrográficas	Ley 99 de 1993, Art 31 # 16 Decreto-ley 2811 de 1974, art 83.	Decreto Único Nacional 1076 de 2015	Corporación Autónoma Regional -CAR-	<a href="http://sig.nla.gov.co">http://sig.nla.gov.co</a>
Áreas de especial importancia ecosistémica;	Ley 1450 de 2011, art 206			
Delimitación de Páramos	Ley 1930 de 2018, art 4, 5 y 9	Decreto Único Nacional 1076 de 2015	Minambiente	<a href="http://sig.nla.gov.co">http://sig.nla.gov.co</a>
Delimitación de humedales de importancia internacional - Ramsar	Ley 357 de 1997, art 2	Decreto Único Nacional 1076 de 2015	Ministerio de Ambiente	<a href="http://sig.nla.gov.co">http://sig.nla.gov.co</a>
Reglamentaciones de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.	Ley 388 de 1997, Art 10 # 1c	Decreto Único Nacional 1076 de 2015	Ministerio de Ambiente	<a href="http://sig.nla.gov.co">http://sig.nla.gov.co</a>

---

<p>Regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.</p>	<p>Ley 388 de 1997, Art 10 # 1d) Ley 99 de 1993, Art 31 # 23. Ley 1523 de 2011, Arts 40-41</p>	<p>Decreto Único Nacional 1076 de 2015</p>	<p>Corporación Autónoma Regional -CAR- Áreas Metropolitanas</p>	<p><a href="http://sig.nla.gov.co">http://sig.nla.gov.co</a></p>
<p>Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la ley 388 de 1997</p>	<p>Ley 388 de 1997, Art 10, # 4. Ley 1625 de 2013, Art 12</p>	<p>Decreto Único Nacional 1076 de 2015</p>	<p>Área Metropolitana</p>	<p>Área Metropolitana del Valle de Aburrá.  Sin geoportal Datos abiertos: <a href="https://datosabiertos.metropol.gov.co/">https://datosabiertos.metropol.gov.co/</a></p>
<p>Normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los</p>	<p>Ley 99 de 1993, Art 31 # 31</p>	<p>Resolución 9328 de 2007</p>	<p>Corporación Autónoma</p>	<p>Sin geoportal</p>

<p>propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas</p>	<p>(jurisdicción Corantioquia)</p>	<p>Regional -CAR-</p>	<p>Sin geoportal. El ministerio publica periódicamente el listado de bienes inmuebles declarados de interés cultural.</p>
<p>Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.</p>	<p>Ley 388 de 1997, Art 10 # 2.</p>	<p>Decreto Único Nacional 1080 de 2015</p>	<p><a href="https://mincultura.gov.co/areas/patrimonio/patrimonio-cultural-en-Colombia/bienes-de-interes-cultural-BICNAL/Paginas/default.aspx">https://mincultura.gov.co/areas/patrimonio/patrimonio-cultural-en-Colombia/bienes-de-interes-cultural-BICNAL/Paginas/default.aspx</a></p>
	<p>Ley 1185 de 2008 Art 7 # 1.5</p>		
	<p>Ley 1454, art 29f)</p>		
			<p>El ministerio</p>

---

cuenta con un Sistema Nacional de Información cultural, pero se encuentra en construcción a 2021.

<http://www.sinic.gov.co/SINIC/Bienes/PaginaConsultaBienes.aspx?AREID=3&SECID=10>

Directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas 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

Ley 1454 de 2011 Art 29 # 2a Ordenanza 31 de 2019

Departamento de Antioquia excepto AMVA Sin geportal

---

---

limitantes biofísicos,  
económicos y culturales.

<p>El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional de primer orden</p>	<p>Ley 388 de 1997, Art 10 # 3 Ley 1228 de 2008, Art 11</p>	<p>Decreto Único Nacional 1079 de 2015</p>	<p>Ministerio de Transporte</p>	<p>Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras <a href="http://sinc.mintransporte.gov.co/visores/">http://sinc.mintransporte.gov.co/visores/</a></p>
<p>El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional de segundo orden</p>	<p>Ley 388 de 1997, Art 10 # 3. Ley 1228 de 2008, Art 11</p>	<p>Decreto Único Nacional 1079 de 2015</p>	<p>Gobernador de Departamento</p>	<p>Instituto Nacional de Vías <a href="https://hermes.invias.gov.co/carreteras/">https://hermes.invias.gov.co/carreteras/</a> Antioquia: <a href="http://mapas.antioquia.gov.co/mapgis/mapa.jsp?aplicacion=9">http://mapas.antioquia.gov.co/mapgis/mapa.jsp?aplicacion=9</a></p>
<p>El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional de segundo orden</p>	<p>Ley 388 de 1997, Art 10 # 3. Ley 1228 de 2008, Art 11</p>	<p>Decreto Único Nacional 1079 de 2015</p>	<p>Gobernador de Departamento</p>	<p>Instituto Nacional de Vías <a href="https://hermes.invias.gov.co/">https://hermes.invias.gov.co/</a></p>

---

---

			<a href="http://v.co/carreteras/">v.co/carreteras/</a>
			<a href="https://www.ani.gov.co/puertos-0">s/ Puertos: https://www.ani.gov.co/puertos-0</a>
El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas puertos y aeropuertos	Ley 388 de 1997, Art 10 # 3	Decreto Único Nacional 1079 de 2015	Ministerio de Transporte y Municipios Aeropuertos: <a href="https://www.ani.gov.co/aeropuertos-0">https://www.ani.gov.co/aeropuertos-0</a>
Señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas al sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.	Ley 388 de 1997, Art 10 # 3	Decreto Único Nacional 1073 de 2015  Decreto Único Nacional 1077 de 2015	Ministerio de Minas y Energía  Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio  Transmisión de energía eléctrica: Unidad de Planeación Minero Energética UPME. <a href="http://sig.simec.gov.co/GeoPortal/Mapas/Mapas">http://sig.simec.gov.co/GeoPortal/Mapas/Mapas.</a>  Abastecimiento y transporte de Agua: Sin geoportal

---

---

				Aseo
				Sin
				geoportal
Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones	Ley 1454 de 2011, Art 29e)			
Áreas de explotación minera y de hidrocarburos	Ley 685 de 2001, Art 38 Decreto 1056 de 1953	Decreto Único Nacional 1073 de 2015	Ministerio de Minas y Energía	Datos abiertos <a href="https://www.anm.gov.co/?q=Datos_Abiertos_ANM">https://www.anm.gov.co/?q=Datos_Abiertos_ANM</a>
Los suelos de Categoría I, II y III para la producción de alimentos	Decreto Ley 1333, Art 54. Ley 388 de 1997 Art 14 # 7.	Decreto Único Nacional 1071 de 2015	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	<a href="https://geportal.igac.gov.co/contenido/agrologia-consulta">https://geportal.igac.gov.co/contenido/agrologia-consulta</a>
Uso eficiente del suelo rural	Ley 388 de 1997 Art 14 # 7. Ley 1551 de 2011, Art6, numeral 9.	Decreto Único Nacional 1071 de 2015	UPRA	<a href="https://sipra.upra.gov.co/">https://sipra.upra.gov.co/</a>

---

---

	Decreto Ley 4145 de 2011 Art 5 # 1 Ley 1776 de 2016 Art 1			
La determinación de las áreas de seguridad y defensa (Bases militares, Estaciones de Policía, Penitenciarias).	Ley 1454 de 2011, Art 29 # 1c. Ley 2079 de 2021 art 27 # 14	Decreto Único Nacional 1070 de 2015 Decreto Único Nacional 1066 de 2015	Ministerio de Defensa Ministerio de Interior	Sin geoportales Información restringida
Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades	Ley 1454 de 2011, Art 29, 2d	Sin reglamentación	Nación	Sin geoportales
Gestión del cambio climático	Ley 1931 de 2018, art 9	Decreto Único Nacional 1076 de 2015	Gobernación y CAR	Sin geoportales
Los Macroproyectos de vivienda de interés social	Ley 1469 de 2011, art 10	Decreto Único Nacional 1077 de 2015	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Sin geoportales
Los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. -ETCR-	Ley 2079 de 2020, Art 33	Decreto Único Nacional 1077 de 2015	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Sin geoportales
Proyectos Turísticos Especiales	Ley 1955 de 2019, Art 264	Decreto Único	Ministerio de Comercio,	Sin geoportales

---

---

			Nacional 1074 de 2015	Industria y Turismo	
Localización de grandes proyectos de infraestructura		Ley 1454, art 29 # 1a)	Sin reglamentación	Nación	Sin geoportal
Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.		Ley 1454, art 29 #2c)	Ordenanza 31 de 2019	Departamento de Antioquia excepto AMVA	Sin geoportal

---

Fuente: Elaboración propia.

### **Condicionantes del Ordenamiento Territorial**

Son todas aquellas normas, acciones o infraestructuras de interés público supramunicipal o nacional, con incidencia en los usos del suelo, que deben ser incorporadas al ordenamiento territorial municipal como requisito previo al licenciamiento urbanístico o autorización municipal. Como característica principal, las acciones consideradas como condicionantes son direccionadas o lideradas por entidades públicas del orden regional o seccional con una función planificadora, pero que, en todo caso, su construcción requiere estén acorde con las normas urbanísticas municipales, en especial la zonificación de usos del suelo y la intensidad en los usos del suelo, motivo por el cual su incorporación es el resultado de sugerencias, recomendaciones o negociaciones entre entidades públicas sectoriales y el municipio, este último como competente para incorporarlas en los POTs.

En estos casos, la ley no otorga la condición de determinantes de ordenamiento, por lo cual la materialización de la infraestructura está sujeta a la autorización de los municipios según las normas urbanísticas establecidas en sus respectivos POT, tal es el caso de: Infraestructura aérea (Aeropuertos y aeródromos), Grandes infraestructuras Deportivas (Estadios, coliseos, velódromos, autódromos), Infraestructuras Educativas (Universidades y Centros de Investigación) y las grandes infraestructuras de salud (Hospitales de niveles IV, V y VI).

Vale aclarar que el artículo 29 numeral 1b de la Ley Orgánica 1454 de 2012 establece como competencia de la Nación la localización de grandes proyectos de infraestructura, pero a 2021 no ha sido expedida una ley ordinaria que determine u unifique las categorías y tipologías de localización de infraestructuras a cargo de la Nación. La carencia de dicha legislación ordinaria genera discusiones legales que limitan la ejecución de obras de importancia general, como sucede con las actividades antes listadas, las cuales difícilmente pueden ser promovidas de manera individual por Municipios con población inferior a 100 mil habitantes, porque las demandas poblacionales que soportan su sostenibilidad pueden ser insuficientes.

A modo de ejemplo, es difícil que un Municipio con una población total de 50 mil habitantes, prevea en su EOT o PBOT la localización de estadios de fútbol con estándares internacionales FIFA (capacidad mínima 40 mil personas) o un aeropuerto internacional, motivo por el cual los Municipios en términos generales no prevén dichos usos del suelo en sus jurisdicciones, pero si existiese un interés supramunicipal en construir dichas infraestructuras, su viabilidad requeriría necesariamente la revisión y ajuste del POT, el cual a su vez no cuenta con procesos simplificados de adopción. Adicional, tampoco es fácil para un Municipio, ante una simple idea, reservar una

gran porción de terreno para un uso sobre el cual no hay la seguridad de ejecución, y tiene una limitación legal de entre tres y nueve años, dependiendo del uso, tal como lo establece el artículo 37 de la ley 9 de 1989. Dicha situación se detalla en el apartado posterior.

Así mismo, los Municipios no tienen la capacidad técnica, ni la necesidad, de generar normas urbanísticas que difícilmente se van a requerir por solicitantes de licencias urbanísticas, motivo por el cual, es inapropiado que las infraestructuras denominadas **CONDICIONANTES** de ordenamiento territorial, requieran incorporarse al POT para viabilizar su desarrollo. Por el contrario, el legislador debería generar procedimientos especiales que viabilicen su desarrollo cuando los POTs no lo posibiliten, en concordancia con el art 313 de la Constitución Política y 29 de la Ley 1454 de 2011.

**Tabla 5**

*Condicionantes de ordenamiento territorial.*

<b>Actividad o Infraestructura de interés general supramunicipal</b>	<b>Marco legal</b>	<b>Marco reglamentario</b>	<b>Entidad Competente</b>	<b>Geoportal</b>
Infraestructura de redes de telecomunicaciones	Ley 142 de 1994, Art 8.1 Ley 1753 de 2015, Art 193 y ley 1955 de 2019 Art 309.	Decreto Único Nacional 1078 de 2015	Ministerio de las TIC	Sin geoportal
Infraestructura férrea	Ley 76 de 1920, Arts 3-5	Decreto Único Nacional 1079 de 2015	Ministerio de Transporte y Municipios	<a href="https://www.ani.gov.co/ferr ocarriles-0">https://www.ani.gov.co/ferr ocarriles-0</a>

---

Terminales de transporte	de Ley 105 de 1993, Art 20	de Decreto Único Nacional 1079 de 2015	Decreto Único Nacional 1079 de 2015	Ministerio de Transportes y entes territoriales	Sin geoportal
Infraestructura de transporte de hidrocarburos (gasoductos y poliductos)	de Decreto de 1953, art 54	de Decreto 1056 de 1953, art 54	Decreto Único Nacional 1073 de 2015	Ministerio de Minas y Energía	Sin geoportal
Refinerías de petróleo	de Decreto de 1953, art 58	de Decreto 1056 de 1953, art 58	Decreto Único Nacional 1073 de 2015	Ministerio de Minas y Energía	Sin geoportal
Equipamientos de gobierno y justicia	Ley 1454, art 29 # 1a)	Ley 1454, art 29 # 1a)	Sin reglamentación	Nación	Sin geoportal

---

Fuente: Elaboración propia.

### **Competencia Municipal en Ordenamiento Territorial**

Corresponden a todas aquellas normas, acciones o infraestructuras que, teniendo un impacto o beneficio supramunicipal o nacional, la autorización de su construcción es de competencia exclusiva de los Municipios, siempre y cuando estén previstas en sus POTs o en instrumentos de planificación complementaria (Planes Parciales y Planes de Legalización y Regularización Urbanística) como requisito necesario para su licenciamiento urbanístico. En este caso algunas acciones o infraestructuras tienen cierto nivel de direccionamiento por parte de entes supramunicipales, por lo general de carácter sectorial, pero, en todo caso, su autorización requiere de la existencia de normas urbanísticas que lo habiliten en los respectivos POT.

**Tabla 6**

*Marco legal y reglamentario de condicionantes, determinantes y competencias municipales en materia de ordenamiento territorial.*

<b>Actividad o interés supramunicipal</b>	<b>Marco legal</b>	<b>Marco reglamentario</b>	<b>Entidad Competente</b>	<b>Geoportal</b>
Grandes infraestructuras para el deporte y eventos (Estadios, coliseos, diamantes, velódromos, autódromos).	Ley 2079 de 2021 # 8	Decreto Único Nacional 1085 de 2015	Ministerio de Deporte	Sin geoportal
Infraestructura educativa. Universidades, Centros de Investigación	Ley 2079 de 2021 # 2	Decreto Único Nacional 1075 de 2015	Ministerio de Educación	Sin geoportal
Infraestructura de salud. Hospitales Nivel III, IV, V, VI	Ley 2079 de 2021 # 2	Decreto Único Nacional 786 de 2016	Ministerio de salud	Sin geoportal

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, aunque la anterior clasificación pretende hacer una división clara del tipo de acción urbanística a ejecutar y su adecuado procedimiento de incorporación en los POTs, es posible encontrar elementos considerados determinantes en algunas leyes, o competencia municipal en otras, lo cual complejiza el proceso de aprobación de los proyectos de infraestructura, al verse inmerso en un conflicto de competencias.

## **Lógicas Espaciales de las Determinantes de Ordenamiento Territorial**

Listadas las diferentes determinantes y condicionantes del ordenamiento territorial existentes en Colombia, se procede a realizar, a modo de ejemplo, un análisis espacial de la interrelación de algunas de éstas, para ser tenidas en cuenta por los Municipios en los procesos de elaboración o revisión de sus POT. El caso elegido para esta investigación es el Municipio de Rionegro, Antioquia, para el cual se realiza un análisis espacial a través de la superposición de diferentes capas extraídas de la cartografía oficial del Municipio, de la Corporación Ambiental del Río Nare -Cornare-, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, y de la Agencia Nacional Minera -ANM-. Esta cartografía, en la medida que es abierta, puede ser de libre análisis por parte de Municipios y entidades interesadas en el proceso de planificación, aclarando que, como se mencionó en el numeral anterior, no existen geoportales en todas las entidades que permitan el uso de información espacial para su análisis.

### ***Imagen 2. Rondas Hídricas***



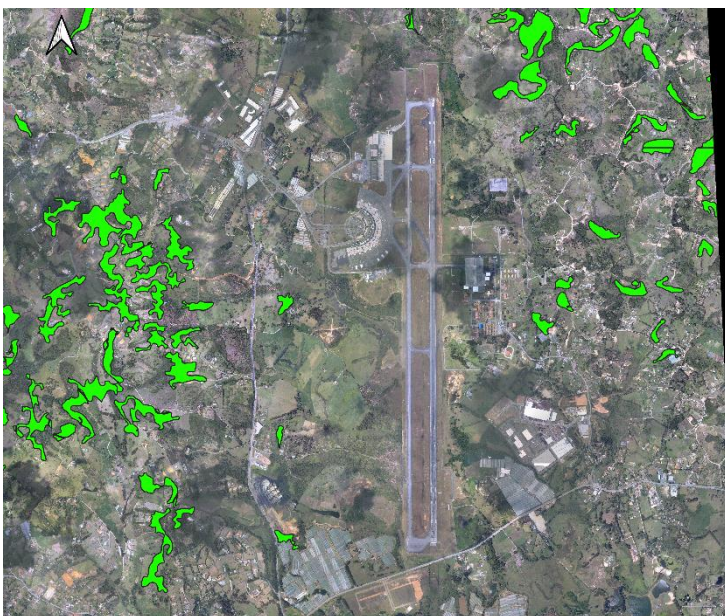
Fuente: Elaboración propia con base en Cartografía del Acuerdo Directivo 251 de 2011 de Cornare. 2021

***Imagen 3. Títulos Mineros.***



Fuente: Elaboración propia con base en Cartografía de la -ANM-. 2021

*Imagen 4. Nacimientos de agua.*



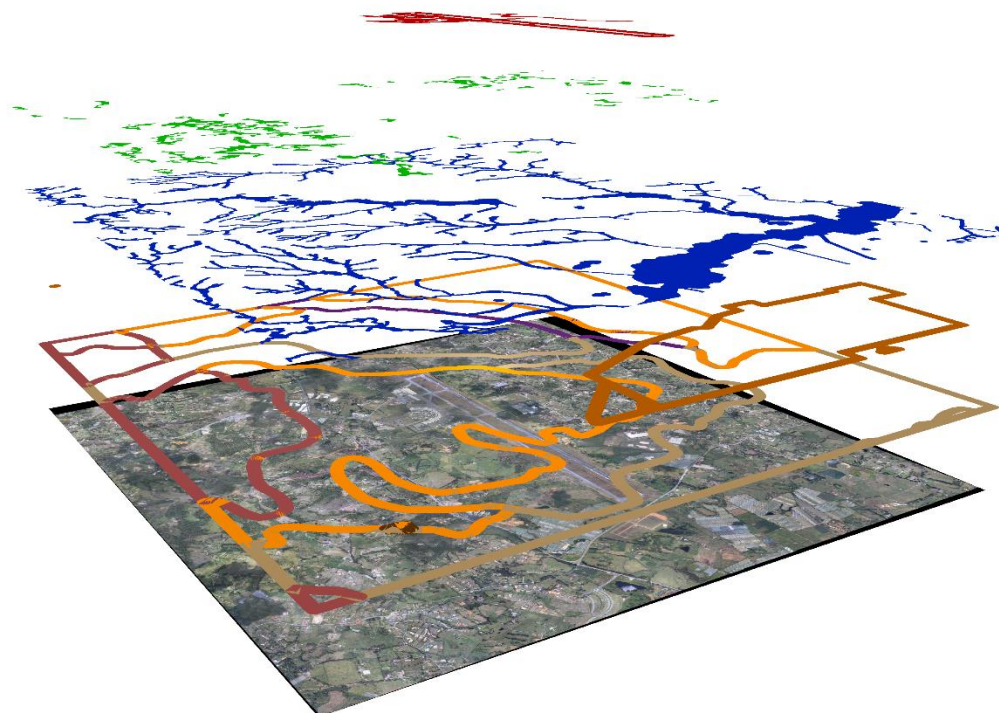
Fuente: Elaboración propia con base en Cartografía del Acuerdo Directivo 251 de 2011 de Cornare. 2021

*Imagen 5. Aeropuerto Internacional José María Córdova de Rionegro, Antioquia.*



Fuente: Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Rionegro. 2021

*Imagen 6. Superposición de determinantes.*



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, una misma porción de terreno, puede tener diferentes determinantes de ordenamiento territorial, las cuales deben ser armonizadas por los Municipios mediante sus Planes de Ordenamiento Territorial. Desde el punto de vista cartográfico la principal limitación de los procesos tiene que ver con su escala, para el caso de este ejercicio se utilizó escala 1:25.000, excepto la capa de vocación del suelo del IGAC, cuya escala es de 1:100.000; factores que no permiten homologar los análisis y resultados en un proceso de planificación.

## Reflexión del Capítulo

Queda claro que la autonomía municipal para reglamentar los usos del suelo es limitada, lo cual pareciera ir en contravía del artículo 313 de la Constitución Política; pero, también, puede decirse que esas limitaciones dadas por la ley para limitar la reglamentación específica de los usos del suelo son acordes con la necesidad de salvaguardar su autonomía, tras un interés supremo constitucional como lo es el Derecho a un ambiente sano, así como conservar una República Unificada donde se permita la coordinación interinstitucional entre la Nación y los diferentes entes territoriales.

Cuando se revisan en detalle las diferentes determinantes de ordenamiento territorial establecidas por ley, es claro que se pretende generar una articulación del país desde los diferentes sectores y entes territoriales con la Nación, pero también lo es, que la Ley 388 de 1997 no logró determinar las formas o procedimiento de incorporación de determinantes de ordenamiento dentro del POT de una manera clara y ordenada sin violentar la autonomía municipal.

Así mismo, cuando el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece la expresión: *tener en cuenta*, pareciera que la obligación municipal es la de tener especial cuidado a la hora de reglamentar los usos del suelo sin desconocer las recomendaciones generadas en la ley o en un instrumentos o en un estudio realizado por la entidad competente, lo cual es propio del cumplimiento del deber de coordinación que le asiste a la Nación y a los Departamentos; pero, no es claro el proceso de incorporación y gradación en el POT, es más, no es claro desde el punto de vista jurídico cual sería la jerarquía o prelación de las determinantes porque puede suceder que algunas de ellas tengan recomendaciones o direccionamientos diferentes para una misma porción de terreno. Lo situación

descrita anteriormente no es tenida en cuenta por el legislador, quedando al libre albedrío de la administración municipal tomar la decisión que, en el ejercicio de su autonomía, considera más conveniente al momento de revisar y ajustar su POT, así como queda a consideración de la CAR, en la etapa de la concertación ambiental, la aceptación o negación de dicho criterio; o al control jurisdiccional en la etapa posterior a la aprobación del acto administrativo que adopta el POT.

Otro problema detectado al momento de ser incorporadas las determinantes de ordenamiento territorial en el POT tiene que ver con las escalas de las cartografías utilizadas. Es claro que los POTs deben desarrollar su cartografía en escala 1:25.000 para el componente rural y 1:5.000 para el componente urbano, pero algunos instrumentos ambientales realizan sus análisis espaciales en cartografía 1:25.000 o de mayor detalle, como el caso de lo POMCAS de la cuenca del Cauca y del Magdalena, según lo establece el Decreto Nacional 1076 de 2015, siendo homologable con el POT solo en el componente rural y las reglamentaciones de microcuencas en escala 1:10.000. Pero, las demás determinantes realizadas en escalas cartográficas de menor detalle (1:50.000 o superiores), no pueden ser incorporadas en los POTs, lo cual no es coherente con la expresión del Art 10 de la Ley 388 de 1997 “*tener en cuenta*”, porque su incorporación automática no es posible.

Requiere también especial análisis aquellos elementos o infraestructuras de interés supramunicipal que pudiendo ser determinantes no son clasifica como tal en la ley, motivo por el cual el municipio no está en la obligación de tenerlos en cuenta al momento de la revisión de largo plazo de sus POT, tal como sucede con la infraestructura férrea y las antenas de telecomunicaciones, entre otros elementos no menos importantes.

En el caso de la infraestructura férrea, la principal limitación que se encuentra es estar normatizada en una ley de principios del siglo XX, cuando la estructura orgánica del Estado colombiano era completamente centralizada. De todos modos no ha sido necesaria su actualización, porque el sistema de transporte férreo en Colombia no es un elemento estratégico para la movilización de carga y pasajeros, y pese a que todos los gobiernos del orden nacional han tenido la intención de revivir las redes férreas entradas en desuso sobre la segunda mitad del siglo XX, ninguna estrategia lo ha logrado, motivo por el cual la red férrea que une los dos océanos continúa deshabilitada u ocupada irregularmente con edificaciones en diferentes sitios, con el agravante de una topografía accidentada por la presencia de la cordillera de los Andes, todo lo cual limita su recuperación y puesta en reoperación.

También existen infraestructuras consideradas determinantes por algunas leyes, aunque por otras no, asignando así su localización a los Municipios. Esta situación se presenta con los aeropuertos, los cuales siendo grandes infraestructuras sobre las cuales el Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura y la Aerocivil tienen la competencia de su planificación y donde el mismo Art 10 de la Ley 388 de 1997 lo reconoce como una determinante de ordenamiento territorial, también se establece que los Municipios son los competentes para su localización, tal como lo establece el art 8 de la misma ley, modificado por el art 27 de la Ley 2079 de 2021 cuando se definen las diferentes acciones urbanísticas.

Por último, quedan aquellas infraestructuras de interés supramunicipal, de competencia exclusiva de los Municipios que deben ser previstas en sus POTs a través de normas urbanísticas que habiliten el uso del suelo en intensidad en el uso. Este es el caso de las grandes infraestructuras deportivas, las instituciones de educación superior, los centros de investigación y los hospitales de

mayor complejidad son equipamientos direccionados para estar localizados en los grandes centros urbanos, ya que son lo que tienen la demanda poblacional necesaria para aprovechar dichas infraestructuras. Contrario a ello, los Municipios de inferior categoría son incapaces de atraer infraestructuras de gran tamaño, por lo menos, aisladamente; por ello, se considera que dicha situación solo podría ser inducida por un ente regional o nacional, quien es el único que puede articular y coordinar todas aquellas actuaciones públicas, deseos y expectativas que superan a la escala municipal. Lo anterior no está siendo previsto en la norma y debería ser esencial en la definición de determinantes de ordenamiento territorial.

Como conclusión general, se encuentra el deber del legislador de desarrollar el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, y de manera especial los numerales 1 y 2 (Competencia de la Nación y los Departamentos), pues es de suma importancia para asignar de manera clara las competencias de la Nación y los diferentes entes territoriales sobre tales asuntos supramunicipales. Así mismo, es necesario ajustar y flexibilizar el proceso de incorporación de dichas determinantes de los POTs, cuyo análisis será objeto del próximo capítulo.

## **Distribución de Competencia entre la Nación y los Entes Territoriales en Materia de Ordenamiento Territorial**

La distribución de competencias entre la Nación y los diferentes entes territoriales en materia de usos del suelo, es de índole constitucional al tratarse de funciones orgánicas del Estado colombiano, en los términos consagrados en los artículos 286, 288 y 311 de la Constitución Política de 1991, motivo por el cual, cualquier cambio en la asignación o distribución de competencias requiere un ajuste de las diferentes disposiciones que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

### **Concepto de Ordenamiento Territorial**

Antes de hablar de distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial, se procede a conceptuar sobre el término ordenamiento territorial, el cual se utiliza indistintamente para hablar de planeación física y de organización del Estado colombiano. Dicha ambigüedad en el uso del término pudo haber surgido debido a la falencia por más de 20 años de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, espacio ocupado en 1997 con la promulgación de la Ley de Desarrollo Territorial, que instrumentalizó el concepto de ordenamiento territorial municipal a través de su principal herramienta: el POT. Este plan es el instrumento mediante el cual se reglamentan de manera específica los usos del suelo por parte de los Concejos municipales, en los términos del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia. Esto es, una planeación física del territorio.

Al respecto, dice la Corte Constitucional:

- **Ordenación del territorio:**

(...) es utilizada para referirse a las medidas de autogobierno y autogestión por parte de las entidades territoriales, para planear su desarrollo, a partir del componente físico urbano. Por lo tanto, el instrumento mediante el cual los Concejos municipales y distritales, entre otras cosas, reglamentan los usos del suelo, se conoce como el Plan de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), en mandato de lo establecido por el Art 313, Numeral 7 de la Constitución Política de Colombia. (C.C. C-138, 2020, p. 21).

- **Organización territorial del Estado**

La Constitución de 1991 utiliza la expresión ordenamiento territorial para referirse a una de las materias que son objeto de ley orgánica y que tiene como función distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288 de la Constitución); determinar los requisitos para la creación de nuevos Departamentos (artículo 297 de la Constitución); fijar el régimen de las áreas metropolitanas (artículo 319 inciso 2 de la Constitución); y, determinar los requisitos para la creación de entidades territoriales indígenas (artículo 329 de la Constitución) El artículo 151 de la Constitución dispone que el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sometida la actividad legislativa para, entre otras materias, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. (C.C. C-138, 2020, p. 21).

Con base en lo establecido por la Corte Constitucional, puede decirse que el concepto de ordenamiento territorial es un elemento macro y aglutinador relacionado con la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales, en el marco de una República Unitaria, donde la ordenación del territorio (o planeación física) es uno de los componentes del ordenamiento territorial. La ordenación del territorio es un proceso asignado a los Municipios bajo ciertos límites, como lo establece el artículo 313 de la Constitución Política.

El anterior análisis está acorde con lo establecido en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2012, que distribuye competencias entre la Nación, los Departamentos, los Distritos Especiales y las Áreas Metropolitanas, entidades que se rigen por las disposiciones de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, Ley 1625 de 2012.

### **Competencias de la Nación.**

Las competencias asignadas por la LOOT a la Nación se distribuyen a su interior entre los diferentes ministerios y entidades encargadas de impulsar, coordinar y direccionar según sus funciones los elementos macro en materia de ordenamiento territorial.

Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

El desarrollo legal de las disposiciones referentes a los parques nacionales y áreas protegidas está contemplado en la Ley 99 de 1993, en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente (L. 99, art. 5, 1993).

Igualmente, dicha norma distribuye funciones en materia ambiental entre el Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Municipios. Conforme dispone el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, esta se rige por los principios de: 1) Armonía Regional, 2) Gradación Normativa y 3) Rigor Subsidiario, a su tenor:

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los

Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley. (L. 99, art. 63, 1993)

Del artículo antes citado, es importante anotar que excluye de la distribución de competencias a las Corporaciones Autónomas Regionales, lo cual es atribuible a la condición especial de dichas entidades públicas, las cuales reciben sus competencias por mandato expreso del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en coherencia con el literal a) del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 que, como norma de superior jerarquía, asigna la competencia de la reglamentación de las áreas protegidas a la Nación. Al respecto, es importante anotar que la LOOT posibilitó la creación

de diferentes figuras de planificación y gestión regional, evitando generar disposiciones que modificasen radicalmente la organización preexistente del Estado y permitiendo así, que leyes como la Ley 99 de 1993 y la 388 de 1997 no requiriesen una modificación inmediata. Lo cierto es, que el país se encuentra en mora de modificar ambas leyes, y en el caso concreto, de armonizar y coordinar las disposiciones de ordenamiento ambiental y el ordenamiento municipal. De lo contrario, continuarán ocurriendo conflictos de competencia entre las CAR y los Municipios, lo cual puede influir en la grave situación de desactualización de los POT en Colombia, tal como se explicó en el capítulo anterior.

Puntualizando, el Parágrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 determina que las competencias de la Nación se adelantarán en coordinación con los entes territoriales sin hacer referencia alguna a las CAR, lo cual se pudiese interpretar como una clara apuesta política del Estado en modificarlas en coherencia con los fenómenos de la emergencia invernal ocurrida en Colombia entre los años 2008 y 2010, que puso en *tela de juicio* la labor preventiva y de planeación ambiental de dichas entidades públicas.

Es decir, la autonomía de las CAR surge del artículo 23 de la Ley 99 de 1993 al establecer que dichas entidades son:

(...) entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área

de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. (L. 99, art. 23, 1993)

No obstante, aunque no existe norma superior que establezca las funciones de las CAR “la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que la configuración legal de las funciones de las CAR debe reconocer ese régimen mínimo de autonomía que debe ser protegido por el juez constitucional. (Corte Constitucional de Colombia. MP Gloria Stella Ortiz Delgado, 2016)”.

### **Localización de grandes proyectos de infraestructura**

No existe desarrollo legal que determine de manera particular aquellos proyectos de infraestructura en los cuales la Nación tiene una competencia expresa de localización, ni el procedimiento de coordinación con los diferentes entes territoriales y en especial con los Municipios para la reglamentación específica de los usos del suelo. Solo leyes como la 1228 de 2008 en materia de vías, la Ley 1469 de 2011 en materia de Vivienda de Interés Social, la Ley 685 de 2011 en materia de Minería y la Ley 300 de 1996, modificada por el artículo 264 de la Ley 1955 de 2019, en materia de proyectos turísticos especiales, determinan la competencia de la Nación en la localización de algunas infraestructuras y su procedimiento de incorporación en los POT. Esta situación es adecuada al corresponder a proyectos que, por su impacto regional o nacional, desbordan los procesos de planificación municipal e inciden en la transformación de espacios que superan la escala municipal. No obstante, en el evento de requerirse algún licenciamiento urbanístico, el competente para su otorgamiento es el municipio, según lo establece el artículo 99 de la Ley 388 de 1997. Es decir, la competencia de la Nación otorgada por la LOTT en temas de

infraestructura para la delimitación espacial de un territorio, no cambia el hecho de que la reglamentación específica de los usos del suelo continuara en cabeza de los Municipios a través de la reglamentación de los POT por parte de los Concejos municipales.

Aunque la Ley 388 de 1997 define en su artículo 10 una serie de infraestructura como determinantes del ordenamiento territorial, a saber: los puertos y aeropuertos, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, el país carece de un desarrollo legal que determine su proceso de incorporación en los POTs, con el fin de armonizar los usos del suelo de manera anticipada a la localización de la infraestructura de carácter nacional.

El gobierno nacional ha tratado de suplir la anterior falencia con la expedición de reglamentación vía Decretos en función de la atribución reglamentaria de leyes. Muchos de estos decretos se encuentran incorporados en el Decreto Único del Sector Vivienda (L.1077 de 2015), buscando la no oponibilidad de los POT a decisiones de la Nación, tal como se determina en sus artículos 2.2.2.1.2.5.1, 2.2.2.1.2.5.2 y 2.2.2.1.2.5.3 relativos al desarrollo de proyectos, obras o actividades de utilidad pública y de interés social, en los cuales se permite la ejecución sin previa adopción por parte de los Municipios. Esto demuestra el claro vacío legal en la materia, lo cual es competencia del Congreso como único ente que se encuentra en capacidad de limitar de manera específica la competencia de los Municipios sobre los usos del suelo, según lo establece el artículo 313, numeral 7 de la Constitución Política, así como otros instrumentos de planificación que en desarrollo de la Ley 99 de 1993 y la Ley 1625 de 2013, expresamente lo determinen.

Así mismo, se presentan inconsistencias en la determinación de infraestructuras de importancia regional y nacional, como es el caso de los aeropuertos, por cuanto, en el art. 10 de la Ley 388 se

establecen como determinante del ordenamiento, pero a su vez en el artículo 8 de la misma Ley, modificado por el artículo 27 de la Ley 2079 de 2021, se le define como una acción urbanística y, por ende, se encuentra a cargo de los Municipios a través de sus POT.

### **Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.**

Tampoco existe desarrollo legal que establezca el procedimiento para la localización de las áreas limitadas en uso por seguridad y defensa, a excepción del artículo 27 de la Ley 2079 de 2021 que en su numeral 14 estableció como acción urbanística: *“14. Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional.”* (L. 2079, art. 27, 2021).

Aunque, dicha disposición establece la obligación a los Municipios de determinar áreas específicas de su jurisdicción cuando lo requiera el gobierno nacional, no se determina el término y procedimiento de su incorporación en los POT, lo cual permite a los Municipios evitar la localización de dichas infraestructuras simplemente no revisando ni ajustando su herramienta de ordenamiento municipal. Es decir, un municipio evitaría la localización de dichos usos, a través de la implementación de una estrategia de *no hacer*.

Pese al anterior análisis, considerar que a dichas infraestructuras de utilidad pública le son aplicables los artículos 2.2.2.1.2.5.1, 2.2.2.1.2.5.2 y 2.2.2.1.2.5.3 impide a los Municipios oponerse a una decisión del gobierno nacional, evidenciándose una franca extralimitación por parte de la potestad reglamentaria del presidente, atribuida por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución

Política de Colombia, y limitada al cumplimiento de las leyes, es decir, una subordinación plena. Esta potestad, así como su limitación, la reafirma la Corte Constitucional en Sentencia C-810 de 2014, en donde reiteró:

La potestad reglamentaria es “... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”. Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo. (*C.C. C-810, 2014, p. 32*).

Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.

Los lineamientos del proceso de urbanización son propios de la aplicación del principio de coordinación que gobierna las relaciones entre la Nación y los entes territoriales. En virtud de este principio, no existe una imposición legal, todo lo contrario, el deber de coordinar requiere acudir a proceso de negociación, sugerencias y solicitudes armoniosas ente entes territoriales.

Dichos lineamientos fueron aprobados por el Departamento Nacional de Planeación-DNP mediante documento CONPES 3819 de 2014, en el cual se traza la política nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, constituyendo así el conjunto de lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.

Es importante aclarar que un documento CONPES no tiene propiamente fuerza vinculante en sus decisiones, corresponde solamente a políticas que deben ser direccionadas por el gobierno nacional, caso en el cual, de ser necesario, se promoverán los ajustes legales o el desarrollo de reglamentación, a partir de las sugerencias de dicho documento.

El referido documento CONPES establece como objetivo general:

Fortalecer el Sistema de Ciudades como motor de crecimiento del país, promoviendo la competitividad regional y nacional, el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y la sostenibilidad ambiental, en un contexto de equidad y post conflicto. Para alcanzar este objetivo el país debe trabajar sobre seis ejes de política y seis objetivos de largo plazo que se citan a continuación. (Departamento Nacional de Planeación colombiano, 2014).

***Imagen 7. Ejes de la política para el sistema de ciudades***



**Fuente: DNP – DDU. 2014.**

En resumen, dicho documento CONPES hace sugerencias para la adecuada articulación de los diferentes entes territoriales, centrado en el concepto de ciudad. En materia de ordenamiento territorial el documento sugiere al Ministerio de Vivienda la formulación de cuatro visiones de largo plazo para las ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas; recomendando, además, que el DNP se encargue de apoyar la incorporación de los lineamientos en los POTs.

Igualmente sugiere al Ministerio de Medio Ambiente determinar el concepto de estructura ecológica principal para los suelos urbanos, pues este fue regulado por el gobierno nacional a través del Decreto 3600 de 2007 y posteriormente incorporado en el Decreto Nacional 1077 de 2015. Al respecto, es importante anotar que, aunque dicho decreto genera conceptos importantes en materia de ordenamiento territorial y ambiental, las críticas a dicha norma se centran, desde el punto de vista jurídico, en que regula materias que requieren previamente desarrollo legal, motivo por el cual su implementación en los POT ha sido limitada, tanto así, que después de 13 años, en el caso antioqueño por citar un ejemplo, solo se ha aprobado una Unidad de Planificación Rural (UPR). De la misma forma, su adecuada implementación requiere del desarrollo de instrumentos de gestión

del suelo que solo están habilitados para el componente urbano de los POT, tal como es el caso del reajuste de tierras.

La Unidad de Planificación Rural -UPR- tiene una grave limitación de índole legal pues no puede ser creadora de norma urbanística general asimilable al Plan Parcial, porque dicha fuerza vinculante se genera en la Ley y no en el decreto. Lo mismo sucede con la Unidad Mínima de Actuación (UMA), la cual busca la gestión integral de varios lotes de terreno a través de una única licencia de parcelación, que necesariamente requiere de la voluntad de todos los propietarios, porque no existe instrumento jurídico que lo ordene de manera forzosa en el suelo rural.

En conclusión, para lograr la operatividad de las disposiciones del Decreto Nacional 3600 de 2007 incorporado en el Decreto Único Nacional 1077 de 2015, es necesario ajustar la Ley 388 de 1997 y la Ley 99 de 1993, lo que también podría ser entendido como una extralimitación del presidente de la república del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Es preocupante que ninguna de las anteriores observaciones se visualicen desde el documento CONPES, porque pareciese que las entidades encargadas del fortalecimiento de los POTs municipales no se encuentran al tanto de los problemas jurídicos de las herramientas de planificación; por el contrario, se podría concluir que el gobierno nacional interpreta que los Municipios tienen problemas en la revisión y ajuste de sus POT por debilidades financieras y técnicas, lo cual puede ser parcialmente cierto, pero las limitaciones normativas no han sido diagnosticadas, situación notoria cuando dicho documento CONPES se concentra en la generación de reglamentación vía decreto nacional, sin la existencia de desarrollo legal.

Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.

Disposición sin desarrollo legal y tampoco existe un documento CONPES que haya direccionado la política de Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de forma equilibrada entre regiones. El país continúa regulándose por las disposiciones de las leyes 142 y 143 de 1994 (Agua y Energía) y la Ley 1341 de 2009, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, pero dichas normas están direccionada a la prestación del servicio y la determinación de los responsables de la prestación. La distribución equilibrada entre las regiones podría estar relacionado con un criterio de sostenibilidad y corresponsabilidad entre estas, lo cual se abordó superficialmente en la Ley 1454 de 2011 cuando posibilitó la creación de las regiones administrativas y de planificación.

### **La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.**

La competencia no ha sido objeto de desarrollo legal con posterioridad a la adopción de la Ley Orgánica 1454 de 2011, pero esta competencia asignada a la Nación se considera acorde con lo establecido en las leyes 397 de 1997 y en la Ley 1185 de 2008, Ley de Cultura. Esta última ley, en su artículo 7, numeral 1.3 establece la obligación de incorporar en los POT, los Planes Especiales de Manejo y Protección -PEMP- en lo relativo a los Bienes Inmuebles de Interés Cultural -BIIC-, los cuales pueden limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del inmueble declarado y su área de influencia, así el POT no haya sido ajustado. En el numeral 1.5, del mismo artículo, determina una prevalencia de las normas de protección patrimonial y normas de superior jerarquía al momento de ser elaborados los POT, en coherencia con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en

lo referente a la incorporación en los POT de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural por el Departamento y la Nación. En este sentido las normas que declaran los inmuebles y áreas como Bienes de Interés Cultural BIC, y las normas urbanísticas establecidas en el PEMP para dichos bienes y sus áreas de influencia, priman sobre las normas urbanísticas del POT.

La anterior condición genera una mayor restricción a los Concejos municipales al regular los usos del suelo como lo establece el artículo 313 de la Constitución Política, pues también limita la posibilidad de reglamentar las intensidades de los mismo, dejando sin competencia en materia de ordenamiento territorial a los Municipios cuando se trata de BIIC de la Nación y del Departamento. Así, se configura un escenario donde los Municipios solo conservan la obligación de otorgar licencias urbanísticas previo visto bueno del Ministerio de Cultura, en caso de BIIC de la Nación, o del Instituto de Cultura y patrimonio del departamento, ya en caso el de BIIC departamental, tal como lo establece el Decreto Nacional 1080 de 2015 en su Art 2.4.1.1.

Según lo anterior, podría afirmarse que, en materia de BIIC, los Municipios se desprenden totalmente de la competencia en la reglamentación de los usos del suelo a favor de los Departamentos o la Nación, perdiendo autonomía para su planificación. Esto evidencia la gran importancia concedida al patrimonio sobre el ordenamiento territorial. Sin embargo, el problema continúa siendo que no hay una asignación adecuada del recurso por parte del Estado, para la gestión de los bienes declarados como Bienes Inmuebles de Interés Cultural, independiente de su condición de bienes públicos y privados. Esta situación es imputable a la falta de instrumentos de financiación directa, así como a lo costoso y dispendioso de los procesos de restauración y mantenimiento de dichos bienes que requiere necesariamente la participación de profesionales especializados, y cuyos costos deben ser asumidos directamente por los propietarios,

independientemente de su capacidad económica. Esta realidad puede convertirse en una barrera para la gestión y puede terminar generando abandono de bienes inmuebles, y a mayor escala fomentar procesos de gentrificación, cuando los propietarios son de bajos recursos y son incapaces de sostener las cargas urbanísticas impuestas por la declaratoria de BIIC.

La anterior condición no se tiene en cuenta por las normas aun cuando son un punto crítico en la defensa del patrimonio, pues es notoria la existencia de normas destinadas al control policivo y proceso sancionatorio, así como la inexistencia de normas que fomenten la protección del patrimonio desde un reconocimiento del colectivo a los propietarios que fueron capaces de mantener una condición de valor patrimonial. Dicha situación ocasiona que, ante la falta de recursos, se busque alegar la amenaza de ruina como estrategia para librarse del mandato del artículo 106 de la Ley 388 de 1997, que ordena la reconstrucción del inmueble en sus formas originales por parte del propietario o por parte del Estado en ausencia de este, y a costa del interesado. Todo lo anterior debe entenderse, siempre y cuando la protección patrimonial se encuentre inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, pues la ausencia de inscripción hace inexigible la carga a su titular de derecho de dominio, tal como lo establece el art 37 de la Ley 9 de 1989.

### **Competencia de los Departamentos**

En materia de Ordenamiento Territorial, el numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 asigna a los Departamentos las siguientes competencias:

“a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas 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.

b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente. (L. 1454, art.29, 2011)

Cada una de las siete competencias asignadas por la LOOT a los departamentos tiene como elemento común que corresponden a disposiciones de escala de lineamientos, políticas y orientaciones generales propias del desarrollo del principio de coordinación entre la Nación y entes territoriales, lo cual implica el desarrollo de recomendaciones o sugerencias del departamento hacia el municipio, pero en ningún momento una obligación de concertación interinstitucional en el trámite de un proceso de revisión y ajuste de un POT.

Es importante resaltar que el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece como determinantes aquellas infraestructuras básicas de la red vial regional, en coherencia con lo establecido en artículo 16 de la Ley 105 de 1993, a cargo de los departamentos, correspondientes a aquellas *“que comunican entre sí dos cabeceras municipales, así como la porción territorial correspondiente de las vías interdepartamentales que no sean parte de la red nacional”* (L.105, art. 16, 1993). Así mismo, la Ley 1228 de 2008 que incluye las vías a cargo de los Departamentos, establece que los anchos viales de la red vial nacional deben ser tenidas en cuenta en los POT, tal como lo establecen los artículos 4 y 11 de dicha Ley.

En este orden de ideas, si bien la Ley 388 de 1997 y la 1228 de 2008, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 105 de 1993, otorgan la connotación de determinantes de ordenamiento a las vías de segundo orden, a cargo de los Departamentos, la LOOT no establece disposición en concreto. Esta falta de disposición requiere desarrollo legal de la norma, con la finalidad de asignar funciones para el manejo, administración y mantenimiento de la red vial colombiana, así como los recursos para su gestión, a los demás entes territoriales.

Sobre la competencia asignada a los Departamentos en materia de ordenamiento territorial, es de resaltar la Sentencia 138 de 2020, MP Alejandro Linares Cantillo, donde al hacer un análisis amplio de las atribuciones de los Departamentos para adoptar Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial PDOT, lo considera como exequible, siempre y cuando se haga en el marco de sus competencias. En este sentido, el magistrado ponente realiza una serie de precisiones sobre el alcance de la norma, al establecer que:

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 ésta signifique una imposición unilateral del departamento al municipio, sino una forma de coordinación administrativa, como función constitucional propia de los departamentos. (C.C. C-138, 2020, p. 45)

Con lo anterior es claro que los Municipios no están obligados a tener en cuenta las decisiones territoriales de los PDOT en sus POT mientras no exista una Ley que determine si dichos planes son o no una determinante de ordenamiento territorial para los POT, así como el procedimiento de

coordinación entre los entes territoriales, sin que haya lugar a una imposición del departamento hacia el municipio.

Es decir, con el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional es claro que los Departamentos colombianos que a la fecha han adoptado PDOT lo realizan en el marco de las competencias departamentales, que implican que sus alcances solo pueden circunscribirse a los asuntos supramunicipales que no afectan las competencias locales. En este orden de ideas sus decisiones no son oponibles a los Municipios lo cual limita la exigibilidad del instrumento, pues no podría ser vinculante para la reglamentación de usos del Suelo a través de la adopción del POT mientras no exista una ley que lo determine.

### **Competencia de los Distritos**

En el numeral 3 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 se establece como competencia de los Distritos:

- a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.
- b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

(Congreso de la República de Colombia, 2011). (L. 1454, art.29, 2011)

El numeral antes referenciado no ha sido objeto de desarrollo legal por parte del Congreso de la República, no obstante, existe desarrollo legal previo como la Ley 1617 de 2013, que establece como los distritos son entidades territoriales organizadas, sujetas a un régimen especial, que gozan de facultades especiales diferentes a los Municipios. Como regla general los distritos obtienen un porcentaje mayor de transferencias de la Nación a través del Sistema General de Participación, tal como lo desarrolla Ley Orgánica 715 de 2001. Los distritos cuentan con esquemas administrativos y financieros que posibilitan una mayor eficiencia en el cumplimiento de metas establecidas, programas y proyectos.

Algo para anotar es que, aunque la Ley 1454 de 2011 posibilita a los Distritos organizarse como Área Metropolitana, el artículo 319 de la Constitución Política posibilita a las Áreas Metropolitanas constituirse como distritos. Sobre dicha dualidad es importante establecer que en sí la Constitución Política y la ley otorgan la posibilidad de organizarse a Municipios contiguos con fenómenos territoriales comunes bajo una forma que se ajuste a sus necesidades. El distrito asume todas las competencias del Municipio, más aquellas otras asignadas por la ley, mientras en el Área Metropolitana los Municipios que la conforman conservan su autonomía, con la posibilidad de ceder competencias a dichas figuras asociativas de manera consensuada, según lo dispuesto por la Ley 1625 de 2011.

Finalmente, puede afirmarse que, en materia de reglamentación de los usos del suelo, tanto distritos como Municipios tienen funciones equiparables, motivo por el cual la Ley 388 de 1997 trata de manera indistinta a dichos entes territoriales.

### **Competencia de los Municipios.**

Según el numeral 5 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 corresponde a los Municipios:

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. (L. 1454, art.29, 2011)

En tanto o exista desarrollo legal de la LOOT es difícil separar los tres elementos diferenciados en la citada Ley, pues en el marco regulatorio vigente, todos se regulan a través de los Planes de Ordenamiento Territorial, según lo establecido en la Ley 388 de 1997.

En términos generales, la competencia de los Municipios en la formulación de los POT dimana de la competencia expresa del artículo 313, numeral 7 de la Constitución Política, no obstante, está limitada por la ley. Esto es, las determinantes de ordenamiento territorial, que deben ser tenidas en cuenta por los Municipios en el momento de adoptar o revisar sus instrumentos de ordenación.

En este sentido, es deber de los Concejos municipales realizar la reglamentación específica de los usos del suelo para la totalidad del suelo municipal en coherencia con las determinantes de ordenamiento territorial, las cuales se consideran normas de superior jerarquía. Esto, aunque responde claramente a la aplicación suprema de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que cobija las relaciones entre entes territoriales, los Municipios como tipo de organización más cercana a los ciudadanos son los encargados de reglamentar las normas urbanísticas con base en las cuales se licencia y usan los diferentes bienes inmuebles públicos y privados de jurisdicción, en desarrollo del principio de la función pública del urbanismo, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley 388 de 1997.

De manera general, no puede desconocerse que el POT es un instrumento que intenta maximizar la autonomía administrativa del municipio como núcleo esencial y básico del Estado colombiano, pero, en términos reales, puede interpretarse como una herramienta de difícil aplicación en 1.103 Municipios del país donde, tal como se expuso en el capítulo pasado, los POT vencidos son la regla general en el país.

Lo anterior puede atribuirse a muchas circunstancias, donde las más comunes radica en los Municipios, por las falencias técnicas de sus servidores públicos y por la falta de recursos económicos. Si bien esto puede ser cierto también (como ha sido referido), la realidad es que un POT puede ser considerado como el acto administrativo de carácter municipal más complejo existente en el ordenamiento jurídico colombiano y el que más etapas procesales debe surtir antes de su aprobación, con el agravante que toda decisión normativa debe estar soportada técnicamente, teniendo en cuenta las determinantes de ordenamiento territorial y surtiendo el trámite de concertación interinstitucional y aprobación final mediante Acuerdo del Concejo Municipal.







0	Con certaci ón Ambie ntal y AM																
1	Con cepto CTP																
2	Parti cipació n Democ rática y consult a previa (en caso de ser necesar ia) *																

3	Ajustes documentos y cartografía																
4	Radiación POT Concejo Municipal																
5	Cabildo abierto																
6	Debate y aprobación Concejo																



La primera inquietud que surge de la etapa de concertación ambiental es la razón que tuvo el legislador para establecerla, lo cual puede ser atribuible a la competencia en la reglamentación de los usos del suelo en áreas protegidas y ecosistemas estratégicos que tienen las CAR, así como en la densidad de vivienda en cerros y montañas, tal como lo determina el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. No obstante dicha interpretación, lo cierto es que las CAR tienen una competencia en la administración y manejo de los recursos naturales en toda su jurisdicción, recursos que tienen incidencia en el POT. Estas competencias no son compartidas con los Municipios, es más, aunque estos tienen competencias que emanan del artículo 65 de la Ley 99 de 1993, solo se les asigna la competencia de reglamentar los usos del suelo, las demás son funciones de coordinación y colaboración con las demás entidades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental.

Dicha imprecisión en la ley, deja a la interpretación los límites del proceso de concertación de los asuntos ambientales objeto de discusión y construcción conjunta entre ambos entes públicos, lo cual complejiza el proceso. Aunque la Ley determina que las CAR solo pueden ser objetadas por razones técnicas sustentadas en estudios, al no corresponder la concertación del POT a un trámite reglado y por el contrario estar sujeto a la discusión sin la existencia de un moderador, suele interpretarse como una etapa de control de legalidad del POT, control que realmente es competencia de un juez, ya que en el país no existe en materia de ordenamiento territorial la figura del control preventivo.

En todo caso, la suscripción de un acta entre las partes, en la cual se fijan los acuerdos realizados, se convierte en el acto administrativo exigible por las partes firmantes en caso de incumplimiento en una fase posterior. Los asuntos no concertados en un plazo de 45 días son remitidos al Ministerio de Ambiente para que dicha entidad intervenga, etapa en la cual se continuaría por 30 días

adicionales, tiempo en el que el Ministerio podría ratificar la decisión de la autoridad ambiental o aceptar los argumentos del municipio. Superados los 30 días sin logarse la concertación plena, el proyecto de POT tendría que ser archivado, quedando al municipio la alternativa de demandar administrativamente el acta de no concertación, o volver a revisar técnica y jurídicamente los asuntos no concertados, y radicar nuevamente todos los documentos que conforman el proyecto de Acuerdo del POT.

Además de todo lo anterior, el Art 24 de la Ley 388 de 1997 reglamentado por el Decreto Nacional 1232 de 2020, determinó que la CAR debía verificar la inserción de los compromisos en los diferentes documentos. Esta condición es abiertamente improcedente porque pone en duda la aplicación del principio de la buena fe que gobierna las relaciones entre los entes públicos y abre dentro del proceso de concertación espacios para la generación y ajustes de documentos, lo cual es limitado por el término de los 45 días, reforzado la interpretación de control de legalidad que debe ejercer la CAR, el cual es de su competencia al no tener funciones jurisdiccionales, tal como lo establece el artículo 207 de la Ley 1437 de 2012.

De paso, valga enfatizar, que el Tribunal Administrativo puede realizar dicho control al acto administrativo que aprueba el POT por solicitud y remisión del gobernador departamental, solamente una vez surtida la etapa procesal establecida por el artículo 82 de la Ley 136 de 1994. Adicionalmente, como el alcalde no es un subordinado jerárquico del gobernador, lo cual es propio de la autonomía administrativa de los entes territorial, en caso de desacuerdo o posibles errores detectados en el Acto Administrativo, solo puede hacer la remisión al juez competente tal como lo determina el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, quien fallará de fondo, ya sea declarando la nulidad total o parcial del Acto o declarándolo exequible.

Adicional a dicha imprecisión creada por el citado Decreto Nacional, se genera un problema en el proceso de intervención del ministerio, el cual no puede ser considerado como una segunda instancia, simplemente la concertación continúa sobre los asuntos no concertados y los documentos deben ser remitidos por el municipio.

A esta disposición surge la segunda pregunta: ¿Cuál versión de información debe ser remitida al Ministerio de Ambiente? Una interpretación establece que la información a remitir debe corresponder a aquella radicada en la CAR al inicio del proceso, acompañada del acta de concertación ambiental suscrita al día 45, con la clara determinación de los asuntos no concertados sobre los cuales intervendrá el Ministerio de Ambiente. La otra interpretación sería que el Municipio debe enviar el acta de concertación parcial con la determinación de los asuntos no concertados acompañado de los documentos ajustados según lo concertado. Esta interpretación, aunque viable, complejizaría más el proceso, porque haría necesario corroborar los asuntos concertados llevados al acta, e implica la necesidad de *revalidar* el procedimiento de incorporación, con el agravante, que el proceso está en cabeza del alcalde, el cual tendría que revisar rápidamente todos los ajustes de los documentos y certificarlos. Una vez agotadas las etapas descritas, corroborado por la CAR y validado, se remite al Ministerio de Ambiente, acción que se sale de cualquier lógica procesal, máxime en un período tan corto de 45 días.

### **Concertación de Hechos Metropolitanos.**

Paralelo a la concertación ambiental, aquellos Municipios que hacen parte de Áreas Metropolitanas deben someter el proyecto de POT a consideración de la Junta Metropolitana, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

El principal problema de dicha consideración es que el Plan queda sujeto a la intervención en pleno de la junta metropolitana, de la cual hacen parte todos los alcaldes del área. Este paso es incomprensible, pues no es claro cómo es el procedimiento del proceso de debate del proyecto de POT cuando la junta en pleno se reúne para asuntos específicos y puntales no asimilables a un proceso de construcción conjunta. Pareciera entonces que la concertación de los hechos metropolitanos se reduce a una presentación del alcalde que impulsa el POT a los demás miembros de juntas, quienes validan en dicho espacio la armonía de los planes y directrices metropolitanas y donde al final se asiente y se suscribe un acta entre las partes.

El otro problema de la concertación de los hechos metropolitanos se presentaría cuando no se da acuerdo entre las partes, pues pasados los 45 días de término legal no existe otra entidad encargada de incidir en los desacuerdos existentes entre el Municipio y el Área Metropolitana quedando solo como posibilidad del municipio demandar administrativamente los motivos de no concertación o radicar nuevamente el proyecto de POT.

Después de explicar el proceso, surgen más interrogantes que respuestas, porque es claro que los hechos metropolitanos son determinantes de ordenamiento territorial, las cuales deben ser

tenidas en cuenta obligatoriamente por los Municipios que hacen parte de un Área Metropolitana, y es también claro que la fase de concertación de hechos metropolitanos no es una etapa de control de legalidad en la construcción del acto administrativo, pues esta responsabilidad es netamente del municipio, en cabeza del alcalde, quien impulsa y autoriza ajustes durante todo el proceso de construcción y concertación del POT, del Concejo que aprueba, y donde el control de legalidad es de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el cual acude con posterioridad a la aprobación del Acto Administrativo que apruebe el POT, ya sea mediante Acuerdo Municipal o Decreto.

Entonces, cuando jurídicamente se analiza la figura de la concertación de hechos metropolitanos la discusión conceptual se reduce a su objeto, proceso el cual pareciese inútil e innecesario, porque a diferencia de las Corporaciones Ambientales, las Áreas Metropolitanas no tienen competencia para la reglamentación de usos del suelo en su jurisdicción; así mismo, la labor encargada por el legislador de vigilar la armonía del proyecto de POT “*con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia*” no corresponde a una función exclusiva de la etapa de concertación del proyecto de POT, por el contrario es una labor permanente de la junta metropolitana, donde el incumplimiento de la determinante de ordenamiento por parte del municipio es causal de nulidad, lo cual debe realizarse por vía judicial.

### **Concertación Consejo Territorial de Planeación**

Concluida la fase de concertación ambiental y de los asuntos metropolitanos, y en aplicación del Art 24, Numeral 3 de la Ley 388 de 1997, todos los documentos constituyentes del POT, incluidas las actas de concertación ambiental, son remitidas al Consejo Territorial de Planeación

CTP para que en un término de 30 días emita concepto y establezca recomendaciones sobre el proyecto de POT. Superados los 30 días sin pronunciamiento alguno se entenderá superado el trámite, tal como lo determina el Art 39 de la Ley 152 de 1994.

Por lo antes descrito y la condición de concepto no vinculante del pronunciamiento del CTP, no se considera un trámite crítico pues lo único necesario es respetar el término de 30 días hábiles.

### **Consulta previa**

Aunque la Ley 388 de 1997 es garante de los diferentes mecanismos de participación democrática, tal como los determina en los artículos 5 y 24 de la Ley 388 de 1997, lo cierto es que la consulta previa no es en términos generales un requisito de procedimiento en el trámite del POT. Dentro de la Ley 388 de 1997 no se estableció el procedimiento de la consulta previa a las comunidades étnicas existentes en la jurisdicción municipal como requisito en la construcción del POT previo a la adopción de dicho acto administrativo por parte del Concejo Municipal; *no obstante la Corte Constitucional ha explicado que el objetivo de la consulta es “intentar genuinamente lograr un acuerdo con las comunidades indígenas y afro descendientes sobre medidas que las afecten directamente (esto es, normas, políticas, planes, programas, etc)”*. (C.C. S-123, 2018, p. 30)

No obstante, la Jurisprudencia Constitucional ha sido reiterativa en la necesidad de adelantar el trámite de consulta previa para cualquier decisión de la administración pública ante comunidades étnicas cuando exista una “afectación directa” entendida esta como un impacto positivo o negativo,

con incidencia en las condiciones sociales, ambientales, cultores o económicas, constitutivas de la cohesión social de una comunidad étnica, motivo por el cual *“deben consultarse las medidas legislativas o administrativas que tengan la susceptibilidad de impactar directamente a los pueblos étnicos. El presupuesto clave para la activación del deber de consulta previa es entonces que una determinada medida sea susceptible de afectar directamente a un pueblo étnico. Por economía de lenguaje suele hablarse del concepto de “afectación directa”, que si bien es un concepto indeterminado, no significa que carezca de contenido, pues ha sido delimitado por el Convenio 169 de la OIT, por la legislación interna, y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte IDH”*. (C.C. S-123, 2018, p. 32) .En Sentencia T-499 de 2018 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez, donde el municipio de Zona Bananera en el departamento de Magdalena no adelantó la consulta previa de su POT con comunidades negras, la corte constitucional expresó que la determinación de la afectación directa a las comunidades afrodescendientes por parte de una medida legislativa o administrativa puede verificarse en tres escenarios, así:

(i) Cuando la medida tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas;

(ii) Cuando a pesar de que no se trate de esas materias, el asunto regulado por la medida está vinculado con elementos que conforman la identidad particular de las comunidades diferenciadas; y

(iii) Cuando, aunque se está ante una medida de carácter general, regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales, por lo que puede generarse bien una posible afectación, un déficit de

protección de los derechos de las comunidades o una omisión legislativa relativa que las discrimine. (C.C. T-499, 2018, p. 41)

No obstante lo anterior, En Sentencia de Unificación la Corte Constitucional precisa el concepto al decir que existe afectación directa a las minorías étnicas cuando: “Con la medida, se perjudique i) la salud, así como el ambiente, representado en la inequidad frente a la distribución de cargas y beneficios ambientales; y ii) las estructuras sociales, espirituales, culturales y ocupacionales en un colectivo , que no pueden ser percibidos por estudios técnicos ambientales. Por tal razón el derecho a la consulta previa se encuentra vinculado a los imperativos de justicia ambiental, que busca un reparto equitativo y participativo de los costos y beneficios de los proyectos con impactos ambientales diferenciados”. (C.C. S-123, 2018, p. 63).

Continúa diciendo la Corte:

*(...) “A la luz del principio de proporcionalidad, la consulta previa como manifestación del derecho a la participación se presenta en diferentes niveles: participación básica, consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado. Una afectación intensa requiere del consentimiento previo, libre e informado y procede ante: i) el traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento; ii) medidas que implican un alto impacto social, cultural y ambiental que ponga en riesgo su subsistencia; o iii) las relacionadas con el almacenamiento y eliminación de materiales peligrosos – tóxicos- en sus tierras y territorios. En los demás casos procederá, por regla general, la consulta previa, salvo en el caso en el que se evidencia que no existe afectación directa de la comunidad, situación en la que se deberá aplicar el estándar básico de participación.”*  
(C.C. S-123, 2018, p. 64).

Por último, la Corte destaca que “cuando la medida no afecte directamente al pueblo étnico, la participación corresponderá al estándar de intervención básico que se relaciona con la inclusión de las comunidades en los órganos decisorios nacionales o la mediación de sus organizaciones en cualquier escenario que les interese.” (C.C. S-123, 2018, p. 44).

Tomando lo anterior como referencia, puede decirse que los Planes de Ordenamiento Territorial, en su condición de actos administrativos de efectos generales, no son objeto de consulta previa al no afectan de manera directa el territorio étnico (para bien o para mal), pues esta afectación solo se daría al momento de solicitarse por parte de los propietarios o poseedores licencias urbanísticas, las cuales en sus condiciones de actos administrativos particulares y concretos, si lo afectarían, tal como sucede en materia ambiental cuando todo proyecto objeto de licenciamiento, debe surtir la fase de consulta previa, como requisito para el otorgamiento de autorización ambiental por parte de la CAR o la ANLA; es decir sin otorgamiento de licencia urbanística el territorio étnico continuaría conservando de manera inalterada sus condiciones ambientales, urbanísticas, culturas, sociales y económicas. En este entendido el POT durante la etapa preparatoria de adelantar el proceso de participación democrática y divulgación del proyecto en los términos de los artículos 4 y 24 de la ley 388 de 1997.

### **Cabildo abierto**

El artículo 2 de la Ley 507 de 1999, estableció la obligación a los Concejos municipales de adelantar un cabildo abierto previo para el estudio y análisis del POT, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, artículo el cual fue expresamente derogado por la Ley 1757 de 2015.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia 150 de 2015 MP Mauricio González Cuervo definió este mecanismo de participación como:

(...) la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten. También ha señalado que el instrumento referido se constituye en la forma más efectiva para que los ciudadanos residentes en los respectivos entes territoriales, puedan discutir y estudiar los asuntos que son de interés para la comunidad. Igualmente precisó que mediante el mismo se pretende “ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y, en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población. (...). Asimismo, advirtió que en el cabildo los habitantes tienen el derecho de participar directamente en la discusión que tenga ahí lugar con el fin de expresar su opinión, sin intermediarios, sobre los asuntos de interés para la comunidad (C.C. C-150, 2015, p. 31)

Aunque en vigencia de la Ley 134 se establecía que debían celebrarse por lo menos dos sesiones en las que eran considerados los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento solicitaban para estudio y se consideraban de competencia de la corporación respectiva, esto no correspondía en sentido estricto a un Cabildo Abierto sino a la

apertura de dos espacios al año, por parte del Concejo para debatir temas de interés de la población. Estos espacios correspondían más bien a *foros cívicos*, por lo tanto, el volver en obligación dicho trámite para el POT implicaría que una de las sesiones al año sería destinada al estudio del POT, espacio que sería convocado por el Concejo; es decir en el entendido que el POT deba surtir un espacio espacial de discusión ciudadana en el Recinto del Concejo Municipal antes de ser debatido el proyecto de Acuerdo.

En este entendido se tramitaron los POT hasta 2015, es más algunos POT que no agotaron esta etapa fueron declarados nulos o inexequibles como ocurrió con la modificación excepcional de norma urbanística del POT del Distrito de Cartagena, declarado nulo por el Consejo de Estado mediante Sentencia de 2019, dentro del proceso administrativo identificado con Radicación número: 13001-23-31-000-2008-00384-01, Consejero Ponente Oswaldo Giraldo López, porque, entre otros asuntos, no se surtió la etapa de Cabildo Abierto.

Dicha disposición fue modificada por el artículo 22 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la cual ajustó el concepto de sesión abierta y le atribuyó la denominación de Cabildo Abierto, donde surge por iniciativa de un número no inferior al *cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del municipio*. Adicionalmente, el artículo 4 de la misma Ley determinó que el cabildo abierto solo se regía por las disposiciones de dicha ley, es decir deroga lo antes establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994 y demás leyes que reglamenten procesos de Cabildo Abierto.

Lo anterior no puede considerarse como un hecho aislado o menor, todo lo contrario, es una decisión del legislador de suma importancia porque convierte el mecanismo de participación en un Acto Autónomo que surge por *iniciativa exclusiva de la comunidad*, sin sujeción a llamado o

convocatoria por parte de otro ente o agente, es decir la comunidad puede activar el mecanismo de participación en cualquier momento y para debatir cualquier asunto que considere de importancia, tal como lo establece el art 23 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Dicha transformación del mecanismo de participación democrática, Cabildo Abierto, dejó a interpretación de los Municipios la aplicación del artículo 2 de la Ley 507 de 1999, pues una vez derogado el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, y ya que la Ley 1757 de 2015 lo configuró como un mecanismo de participación de iniciativa popular, no obligatorio y por ende externo a la esencia del POT, ya que este es un Acto Administrativo de iniciativa exclusiva del alcalde. En este sentido, sujetar el trámite del POT a la realización de un Cabildo Abierto podría interpretarse como un imposible legal que impediría que el proyecto de Acto Administrativo continuará con su debido proceso.

Otra interpretación considerada como garantista, establecía que en ausencia del artículo 81 se debía acudir a las pretensiones de la Ley 388 de 1997 en sus artículos 4 y 24 donde se fomenta la participación de la comunidad en todas las etapas de formación y aprobación de cualquier proceso de planificación municipal. Debido a lo anterior, el art 2 de la Ley 507 de 1999 debía entenderse como un *foro cívico* a ser adelantado dentro del recinto del Concejo Municipal que debía ser convocado por este como etapa inicial de las cesiones de estudio y debate del POT dentro de los 90 días establecidos como término de aprobación del POT, según lo establecido en el Art 25 de la Ley 388 de 1997 y Art 12 de la Ley 810 de 2003.

La tercera y última interpretación establece que antes de ser debatido el proyecto de POT en el Concejo Municipal debe surtirse el proceso de Cabildo Abierto siguiendo el procedimiento

establecido en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y en la Resolución 6917 de 2016 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, caso en el cual para continuarse con el trámite de aprobación del POT en el Concejo Municipal, según lo establecido por los Art 25 de la Ley 388 de 1997 y 12 de la ley 810 de 2003 debía, inexorablemente, esperarse la celebración del Cabildo Abierto.

Para aumentar la polémica, el MAVCT promulgó el Decreto 1232 de 2020, donde en el artículo 2.2.2.1.2.2.6 párrafo 2 estableció:

PARÁGRAFO 2. De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, los Concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, - POT o su revisión o modificación, para lo cual, su citación se efectuará directamente por la corporación. (D. 1232, 2020, p.23)

Con el establecimiento de la norma antes referenciada, mientras no exista fallo de nulidad por parte del Consejo de Estado o mientras el Ministerio no modifique dicha norma, todo POT antes de comenzar a ser debatido en el Concejo debe surtir el Cabildo Abierto, el cual debe seguir el siguiente procedimiento:

1. Radicación mediante oficio escrito, ante la Sede de la Registraduría Municipal del Estado Civil de la solicitud de inscripción de cabildo abierto y solicitar el formulario para la recolección de apoyos (firmas), lo cual debe contener, lo cual incluye la determinación del asunto del cabildo, determinar que es el Concejo la entidad encargada de realizar el cabildo,

- y la exposición de motivos (Art 1, Resolución 6917 de 2016 de la Registraduría Nacional del Estado Civil).
2. Entrega de formularios por parte de la Registraduría Municipal (Art 2, Resolución 6917 de 2016 de la Registraduría Nacional del Estado Civil)
  3. Recolección de apoyos (firmas), lo cual no está sujeto a términos.
  4. Entrega de formularios con sus respectivos apoyos, donde la Registraduría Municipal certificará o negará el cumplimiento del cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del municipio, para lo cual cuenta con 45 días para la validación y certificación de firmas. (Art 14, Ley 1757 de 2015 y Art 2, Resolución 6917 de 2016 de la Registraduría Nacional del Estado Civil)
  5. La Registraduría Municipal mediante Acto Administrativo certificará o negará el cumplimiento de requisitos de ley, acto el cual será notificado a los solicitantes, y en caso de cumplir con todos los requisitos legales se remitirá al Concejo Municipal y al alcalde Municipal para la realización del cabildo.

Solamente, una vez surtidas las etapas anteriores, puede el Concejo Municipal adelantar el proceso de citación del Cabildo Abierto para la discusión de los asuntos del POT, tal como lo establece el Decreto 1232 de 2020, para lo cual debe realizar lo siguiente:

1. Etapa de difusión del cabildo: dicha etapa puede equiparse con lo establecido en el Decreto antes citado, pues es el momento en donde el Concejo Municipal divulga la existencia de un Cabildo, promueve la citación de personas que quieran participar en el cabildo, establece la fecha, lugar y temas objeto de cabildo abierto, según lo establece el Art 25 de la Ley 1757 de 2015.

2. En caso de ser radicados cuestionarios por parte de la comunidad dirigidos a la Alcaldía o al Concejo Municipal, dichos documentos deben ser remitidos a los funcionarios respectivos con no menos de 5 días de anterioridad a la realización del Cabildo según lo establece el lo establece el Art 25 de la le Ley 1757 de 2015.
3. Celebración del Cabildo: todas las personas inscritas podrán participar en la sesión del cabildo para lo cual se establecerá un tiempo prudencial para la participación según los términos establecidos en el Reglamento del Concejo.
4. Luego de las intervenciones de la comunidad, el alcalde dará respuesta a las inquietudes de la comunidad. Surtido este trámite los concejales podrán hacer uso de la palabra, tal como lo establece el Art 26 de la le Ley 1757 de 2015.
5. Una semana después de realizado el cabildo se hará una sesión donde se invitarán a todos los participantes en el cabildo, espacio en el cual se responde a las dudas de la comunidad por parte del alcalde y el Concejo Municipal.

### **Concejo Municipal**

Adelantadas las etapas procesales anteriores y realizados en los diferentes documentos los ajustes producto de los procesos de divulgación, participación, concertación y consultas, el proyecto de POT debe ser sometido a consideración del Concejo Municipal. Esta corporación

tendrá 90 días para su aprobación mediante Acuerdo Municipal, según lo establece el Art 26 de la ley 388 de 1997, modificado por el Art 12 de la Ley 810 de 2003. Esta ante esta corporación que el alcalde debe radicar todos los documentos que conforman el POT, más el documento de exposición de motivos que es propio de cualquier proyecto de Acuerdo, en los términos de la ley 136 de 1994.

Si bien la Ley 388 de 1997 establece que después de la remisión del concepto del CTP, o vencidos los 30 días hábiles que dicha corporación tiene para emitir dicho concepto, el alcalde Municipal tiene 30 días siguientes debe radicar el Proyecto de POT ante el Concejo Municipal, dicho término debe considerarse como perentorio, pero no preclusivo, pues una vez superado, el alcalde no pierde competencia, porque la Ley 388 de 1997 no lo determina expresamente. Lo anterior ha sido confirmado para otros asuntos administrativos por el Consejo de Estado, del cual se resalta la Sentencia con radicado número: 25000-23-27-000-2006-01364-01(17497), CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

La Sala reitera que, en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio, pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado. El vencimiento de los plazos meramente perentorios puede implicar la responsabilidad personal del

agente que se ha demorado en tomar la decisión, pero no afecta la validez de la decisión misma. (Consejo de Estado, 2012)

Es decir, en caso del Concejo Municipal encontrarse en receso, o en el evento en que el Concejo se encuentre tramitando otras materias de suma urgencia, o la Administración Municipal se haya demorado en realizar los ajustes a los diferentes documentos que conforman el proyecto de POT producto del proceso de concertación, el alcalde es autónomo en determinar el momento más adecuado para su presentación, siempre y cuando no agote su período de gobierno, pues una vez concluido sin que se aprobase el proyecto de POT fenece el trámite ya que su impulso es exclusivo del alcalde de turno. Debido a que el POT es un Acto Complejo el cual se compone de fases preparatorias y fases aprobatorias, todas necesarias dentro del debido proceso de construcción del Acto Administrativo, si llegase a suceder que el POT no se presentase dentro por el alcalde que inicio el proceso, el nuevo alcalde deberá adelantar todas las fases del proyecto de POT en el cual podrá retomar intenciones de alcaldes pasados, pero no está obligado a hacerlo.

Finalmente, una vez esté sesionando el Concejo Municipal durante el período de gobierno del alcalde que impulsó el proceso de elaboración de POT, en Sesiones Ordinarias o Extraordinarias, se someterá a consideración del Concejo Municipal el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, para que sea debatido durante 90 días bajo las reglas procedimentales del Reglamento Interno de dicha corporación. Esto se realizará como mínimo en dos debates, el primero en comisión y el segundo en plenaria. Cualquier cambio o ajuste al proyecto solicitado por los concejales deberá contar con la autorización del alcalde y en ningún caso podrán modificarse asuntos ambientales o hechos metropolitanos concertados, salvo que se generen disposiciones más restrictivas en aplicación del principio legal del rigor subsidiario.

Durante los 90 días de discusión, en plenaria y una vez sean aceptado la totalidad del articulado y los diferentes documentos que conforman el POT, se aprobará mediante Acuerdo Municipal, por votación afirmativa de la mayoría de los concejales. En caso de que la votación mayoritaria sea negativa el POT será archivado. En este caso, el alcalde podrá optar por hacer los ajustes que considere necesarios y volver a presentarlo a la Corporación tantas veces como quiera insistir dentro de su período de Gobierno.

En caso de silencio por parte del Concejo Municipal, superado los 90 días el alcalde podría adoptarlo mediante Decreto. En este caso está obligado a adoptar la versión Radicada en el Concejo Municipal no debatida, tal como lo establece el Art 40 de la ley 152 de 1994.

### **Competencia de los Territorios Indígenas**

Finalmente, es importante anotar, que la Constitución Política de 1991 determina en su artículo 286 como entes territoriales a los *departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*, estableciendo en su artículo 288 la obligación de establecer una distribución de competencias entre la Nación y dichas entidades a través de una Ley Orgánica. Así mismo, determinó en el artículo 329, que las entidades territoriales indígenas se harían con sujeción a lo dispuesto en la LOOT; no obstante dicha orden Constitucional, la LOOT no reguló sobre la materia dejando simplemente en su artículo 37 el compromiso de presentar dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de dicha ley, “*el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las*

*comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.*” (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Ante la ausencia de una disposición legal que regulara lo concerniente a los territorios indígenas, en el año 2014 el gobierno nacional emitió el Decreto Ley 1953, con la finalidad de dar cumplimiento Convenio número 169 de la OIT y con carácter de transitoriedad hasta que el Congreso legisle sobre la materia. El Decreto Ley determina en su artículo 14 las competencias generales de las autoridades propias de los territorios indígenas, estableciendo en su primer numeral la función de: *“Velar por el adecuado ordenamiento, uso, manejo y ejercicio de la propiedad colectiva del territorio de acuerdo a sus cosmovisiones, dentro del marco de la Constitución Política y de la ley.”* (Presidencia de la República de Colombia, 2014).

No obstante, la disposición al uso de la propiedad colectiva por el Decreto, dicha competencia se limita a una competencia de debido cuidado del territorio según las reglas de la comunidad étnica en consonancia con su autonomía, la Constitución y la ley, pero no asigna una competencia específica en la reglamentación de los usos del suelo, la cual continúa estando en cabeza de los Municipios a través de sus POT. Esta disposición lo limitaría el libre desarrollo a dicho ente territorial, el cual tendría la carga de adoptar el instrumento previa concertación con las comunidades étnicas cuando genere reglamentación de los usos del suelo que modifique las condiciones preexistentes, tal como lo determinó la Corte Constitucional a través de Sentencia T-499 de 2018 M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez. En dicha Sentencia se generan obligaciones *inter partes*, determina el deber de todo municipio de adelantar el trámite de Consulta Previa de sus POT cuando en su territorio exista reconocimiento de Comunidades Étnicas.

El Decreto Ley 1953 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-617 de 2015 MP Mauricio González Cuervo; pues así desarrollara materias de competencia legal, la sentencia critica de fondo la LOOT al decir:

De la Ley 1454 de 2011 no se desprende un régimen que establezca las condiciones mínimas para hacer posible el funcionamiento de los territorios indígenas. Se trata de una ley 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 pueden ser ejercidas por la Nación y las otras entidades territoriales, en particular los Departamentos, los distritos y los municipios. (C.C., C-617, 2015, p. 21)

Con lo anterior, la Corte Constitucional manifiesta lo limitado en sus fines de la Ley 1454 de 2011, pues sujeta su exigibilidad al desarrollo de leyes posteriores, tal como lo reitera la misma Corte en la Sentencia C-138 de 2020, M.P Alejandro Linares Cantillo, dándole una condición de inocuidad a una disposición que hace parte del Bloque de Constitucionalidad Colombiano, al carecer de órdenes expresas que incidan de materia clara en la distribución de competencias pretendida en la LOOT. Esto crítica de la Corte Constitucional, finamente refleja las graves limitaciones en la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que cobija a la Nación y todos los entes territoriales.

## **Reflexiones del Capítulo**

Es claro que la LOOT ha sido desarrollada parcialmente y no ahondó en la distribución de competencia en materia de Ordenamiento Territorial entre la Nación y los diferentes entes territoriales motivo por el cual los principios constitucionales de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad, que gobiernan las relaciones interinstitucionales requieren surtir el proceso de desarrollo legal en el Congreso, lo cual es necesario para armonizar el actuar de la administración pública.

Lo anterior limita la articulación de competencias en materia de Ordenamiento Territorial, dejado sin presencia a entes territoriales de suma importancia como los Departamentos, pues no tienen como incidir en la planificación de los Municipios que hacen parte de su jurisdicción territorial, al no existir un procedimiento reglado que indique si sus decisiones son o no Determinantes de Ordenamiento Territorial.

Es necesario realizar un desarrollo legal de las diferentes determinantes de ordenamiento territorial y su proceso de incorporación en los POT de manera coordinada y articulada entre entes territoriales, pues aunque la Ley 1454 de 2011 pretende una relación armoniosa, participativa, donde se fomente el diálogo y donde no cabe la imposición de la determinante, en la medida que existe participación activa con entes de inferior categoría, donde priman las recomendaciones, indicaciones y negociaciones en aplicación de los principios constitucionales de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad, el marco legal preexistente no responde a estas lógicas pues no existen proceso de participación y concertación interinstitucional antes de expedirse una determinante de ordenamiento territorial. En cambio, si le cabe el deber a los Municipios de

concertar sus POT con Autoridades Ambientales y Áreas Metropolitanas dentro de sus jurisdicciones

No queda claro la razón por la cual el legislador no estableció la misma carga para otras determinantes, de igual o superior importancia, emitidas por otras entidades que inciden en ordenamiento territorial, y que siempre deben ser tenidas en cuenta por los Municipios. Esto genera una pregunta: ¿por qué el legislador no sujetó a concertación previa la totalidad de las determinantes de ordenamiento territorial si todas deben ser tenidas en cuenta por los municipios? Sin embargo, responder a esta pregunta requiere un debate amplio por parte de la academia, la Nación y los entes territoriales, lo cual debería ser objeto de especial estudio por la Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara.

Por otro lado, aunque los POTs continúan siendo la herramienta de planificación de largo plazo más importante de los Municipios, su trámite de aprobación es excesivo y formalista. Tantas condiciones y procedimientos de concertación y aprobación por surtir lo vuelven complejo en su trámite y aprobación. Ello debería ser simplificado por el legislador. Hacer que un proceso de elaboración de un POT en todas sus fases sea cercano a los dos años o más limita su implementación por el alcalde de turno, limitando su concepción de Plan Estratégico para la planificación territorial de un Municipio en su largo plazo; es más, al estar sujetos los procesos de revisión y ajuste de corto y mediano plazo al mismo trámite legal, hace que todo Municipios invierta más tiempo en el proceso de revisión del POT que en su implementación, lo cual va en contravía de una visión de largo plazo.

Lo cierto es que, aunque a los Municipios se les otorgó la competencia en la reglamentación específica de los usos del suelo por mandato expreso del artículo 313 de la Constitución Política, la planificación territorial desborda la escala de planificación de los Municipios, fenómeno que debe ser desarrollado a otra escala. Tal vez las ciudades, en las grandes aglomeraciones urbanas, y las provincias en áreas predominantemente rurales, podrían ser las escalas idóneas para adelantar ejercicios adecuados de planificación territorial y usos del suelo, pero superar esta escala requiere un Pacto Social que transforme los entes territoriales; pero esta discusión más que técnica, económica, social o cultural, involucraría poderes políticos locales ajenos a lógicas de desarrollo sostenible de país.

## Conclusiones

Concluido el trabajo de grado se puede decir que en el proceso de incorporación de determinantes de Ordenamiento Territorial expedidas por el legislador no se determinó procedimiento alguno, solo la obligación a los Municipios de incorporar dichas decisiones de superior jerarquía en sus Planes de Ordenamiento Territorial. En sí, existen 26 determinantes de orden legal, los cuales deben ser tenidos en cuenta por el POT; pero solo dos determinantes de Ordenamiento Territorial, las concernientes a asuntos ambientales, en su condición de normas supremas y las concernientes a hechos metropolitanos, son objeto de concertación por expresa disposición legal entre el Municipio, la CAR y el Área Metropolitana, como requisito previo al trámite de aprobación.

Las demás determinantes de ordenamiento territorial, aunque también deben ser tenidas en cuenta por los POT, son solo objeto de control posterior por parte del juez de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, una vez es adoptado el POT por el Concejo Municipal o excepcionalmente por el alcalde.

Dicho problema también surge por la falta de desarrollo legal de la LOOT, la cual, aunque distribuye de manera lógica competencias en materia de Ordenamiento Territorial entre la Nación y los diferentes entes territoriales, está en mora de tener desarrollo legal por parte del Congreso de la República, tal y como ha insistido la Corte Constitucional.

Un problema de fondo consiste en que la mayoría de determinantes de ordenamiento son establecidas de manera aislada por la entidad competente, la cual siempre la considerará como la

determinante más importante a tener en cuenta por los POT. Este planteamiento es aplicado por todas las entidades que las emiten, así que, al final, ubican al municipio en una situación difícil de resolver en la medida que están obligados a incorporarlas en su totalidad en el Plan, dejando a interpretación del Municipio la definición del orden de prelación de las determinantes en el POT, ante la ausencia de norma especial que lo direcciona.

Lo anterior también puede responder a la práctica generalizada de asumir todo como un asunto de importancia en norma, actitud que es notoria por parte del gobierno nacional cuando precisamente debería ser el garante del proceso de Coordinación entre la Nación y los entes territoriales a través de mecanismos de recomendación, asociación y sugerencia, así como de capacitación permanente a aquellos Municipios con mayores falencias técnicas, económicas y financieras. Un rol propio de la descentralización administrativa.

En tanto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT acude cada vez más a la expedición de Decretos en materia de ordenamiento territorial en ejercicio de la potestad reglamentaria que le otorga la Constitución y la ley, generando en algunos casos normas reiterativas, en otros cayendo en el exceso y en otros hasta llegar a la contradicción, trasgrediendo la intención de hacer entendible la Ley cuando se presentan imprecisiones o existe un mandato expreso de la misma para su reglamentación. Al respecto, se debe anotar precisamente que con la expedición del Decreto Nacional 1232 de 2020 se ve una unificación de los Contenidos mínimos de los POT, PBOT y EOT, lo cual contraría los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 388 de 1997;

Es preocupante el nivel de desactualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, un 85% de los cuales se encuentra vencido en su vigencia de largo plazo, y cuando se habla de EOT el

indicador de caducidad se incrementa al 93%. Ello indica bajo niveles de desarrollo municipal de su principal herramienta de planificación en el largo plazo, situación que es aún más grave ante la complejidad que representa el acto administrativo contentivo del instrumento, lo que conlleva al Municipio a destinar entre dos y tres años para realizar su POT, dejando un tiempo muy limitado para su consolidación y legitimación.

Por último, todo esto se agrava con la situación económica y social del país, donde la emergencia ocasionada por el COVID-19 puede empeorar los procesos de planificación municipal ante la ausencia de recursos que posibiliten la actualización de los POT, pues seguramente los escasos recursos se direccionarán hacia aquellos sectores más necesitados y vulnerables.

Volver a los niveles de pobreza monetaria de finales del siglo XX es una alerta para el país, situación que se profundiza con las limitadas políticas de redistribución de la riqueza, y por ello mismo, recuperar el terreno en pérdida se vuelve prioritario, tal vez en sacrificio de la Planeación Territorial. Solo el tiempo lo dirá.

**¡GRACIAS!**

## BIBLIOGRAFÍA

- **Marco normativo colombiano**

Congreso de la República de Colombia. (22 de 12 de 1993). Ley 99. Bogotá: Gaceta Oficial No. 41.146. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)

Congreso de la República de Colombia. (28 de 06 de 2011). Ley 1454. Bogotá, Colombia: Diario Oficial colombiano No. 48.115. Obtenido de [https://www.google.com/search?q=ley+1454+de+2011&rlz=1C1CHBF\\_esCO861CO861&oq=ley+1454&aqs=chrome.0.69i59j69i57j0i512l3j69i60j69i61j69i60.1688j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=ley+1454+de+2011&rlz=1C1CHBF_esCO861CO861&oq=ley+1454&aqs=chrome.0.69i59j69i57j0i512l3j69i60j69i61j69i60.1688j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Congreso de la República de Colombia. (14 de 01 de 2021). Ley 2079. Bogotá, Colombia: Diario Oficial 51.557. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2079\\_2021.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2079_2021.html)

Congreso de la República de Colombia. (30 de 12 de 1993). Ley 105. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 41.158. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0105\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html)

Consejo de Estado. (2012). Sentencia Judicial 25000-23-27-000-2006-01364-01(17497). Bogotá. Corporación Opción legal, Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional. (2018). *Legalización de Asentamientos Informales*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.

- Corte Constitucional. (19 de 12 de 2018). Sentencia T - 499. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-499-18.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (28 de 11 de 2002). Sentencia C-1038. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1038-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (05 de 11 de 2014). Sentencia C-810. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-810-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia C 150*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (30 de 09 de 2015). Sentencia C-617. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-617-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (06 de 05 de 2020). Sentencia C-138. Bogotá, Colombia . Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-138-20.htm>
- Corte Constitucional. . (2020). *Sentencia C - 138 MP Alejandro Linares Cantillo*. Bogota.
- Culebras, J. M., San Mauro Martin , I., & Vicente-Vacas, L. (2020). COVID-19 y otras pandemias. *Journal of Negative and No Positive Results*, 5(6), 21. doi:<https://dx.doi.org/10.19230/jonnpr.3750>
- Departamento Nacional de Planeación colombiano. (21 de 10 de 2014). Conpes 3819. *POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>
- Huerta Ochoa, C. (2008). *Teoría del Derecho. Cuestiones Relevantes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto de Estudios Urbanos . (06 de 09 de 2020). *El 88 % de los municipios de Colombia tienen el POT desactualizado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*. Obtenido de <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-88-de-los-municipios-de-colombia-tienen-el-pot-desactualizado-ministerio-de-vivienda-ciudad-y-territorio>

International Monetary Fund. Research Dept. (2020). Capítulo V. La Economía Mundial en el Siglo XX: Acontecimientos y Enseñanzas Principales. *IMF eLibrary*, 321.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (14 de 09 de 2020). Decreto 1232. Bogotá, Colombia

. Obtenido de  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto Ley 1953*. Bogotá.

Vásquez, I. M. (19 de 06 de 2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. 22, 255-295.  
doi:<https://doi.org/10.18601/21452946.n22.11>

Zapata Sanchez, D. C. (2012). *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los Concejos Municipales: Hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia. Obtenido de [https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/9837/1/SanchezDiana\\_2013\\_AutonomiaTerritorialConsejosMunicipales.pdf](https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/9837/1/SanchezDiana_2013_AutonomiaTerritorialConsejosMunicipales.pdf)