

**LOS HECHOS METROPOLITANOS: ¿UN LÍMITE A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?**

Trabajo de grado para optar al título de magíster en estudios del territorio

Presentado por:

Camilo Andrés Chaverra Monsalve

Asesorado por:

Liliana Arboleda Morales

Universidad Santo Tomás

Facultad de Arquitectura

Maestría en Estudios del Territorio

Medellín

2021

A María Camila

(...) muchos pensamos que la fuerza de los hechos de la metropolización obligará, así sea tarde, a comprender que la articulación del territorio es esencial para todos (...).

Jorge Pérez Jaramillo ('Medellín, Urbanismo y Sociedad').

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiera sido posible sin el fiel consejo, persistencia, paciencia y compañía de aquellos a los que tanto les debo por haber dedicado numerosos años a mi lado; me refiero particularmente a mis profesores David Suárez, Juan Fernando Gutiérrez y Jorge Pérez, quienes me han apoyado y guiado con respeto por el camino que he recorrido hasta hoy; a mis amigos: Juan David Ramírez y Juan Guillermo Valencia, a quienes admiro con inmenso cariño; y no por últimos menos importantes, a mis compañeros de estudio Juan Guillermo, Nubia, Jorge, José y Miriam, con quienes me divertí hasta el último día de clases.

Me permito dejar un reconocimiento muy especial mi amigo Sebastián Pérez, quién gracias a su inmensa vocación se tomó el tiempo de soportar mis interminables conjeturas sobre los temas de este trabajo y orientó, con su particular y atinado estilo, el desenlace de éste. Así mismo, mi testimonio de gratitud para con Liliana Arboleda, quien, en calidad de asesora, pacientemente surcó conmigo el progreso de esta disertación.

Al final, sólo queda agradecer a mi familia: a Jairo, Consuelo, Mauro, Lina, Luciana, María Hayde, Jorge, Juan José y, muy especialmente, a mi esposa María Camila, quien se ha ocupado de apoyarme siempre y ha llevado dentro de sí, y durante el todo el tiempo que me ha tomado el desarrollo de este trabajo, a mi hija: Belén.

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	7
TABLA DE CONTENIDO.....	8
RESUMEN	10
ABSTRACT.....	10
INTRODUCCIÓN	12
CUESTIONES PREVIAS Y METODOLÓGICAS	14
1. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA: AUTONOMÍA MUNICIPAL EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LA NACIÓN, LOS DEPARTAMENTOS Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS.....	17
1.1 LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA: UNA BREVE RESEÑA DE SU EVOLUCIÓN COMO PILAR FUNDAMENTAL DEL SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO.....	17
1.2 CONCEPTO Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	22
1.3 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE OTRAS AUTORIDADES	25
2. COMPETENCIAS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	34
2.1 LAS ÁREAS METROPOLITANAS: UNA PERSPECTIVA DESDE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY.....	34
2.2 COMPETENCIAS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS.....	36
2.3. COMPETENCIA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	39
3. INSTITUCIONES JURÍDICAS DEL ORDEN METROPOLITANO CON INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	42

3.1 CONCEPTO, CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS NORMAS DE SUPERIOR JERARQUÍA METROPOLITANAS	42
3.2 CONCEPTO, CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS HECHOS METROPOLITANOS EN FUNCIÓN DEL TERRITORIO: UNA REFLEXIÓN A PROPÓSITO DE LAS DETERMINANTES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	47
3.3 CONCEPTO, CONTENIDO Y ALCANCE DEL PEMOT EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL METROPOLITANO	52
3.4. LOS HECHOS METROPOLITANOS: ¿UN LÍMITE A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?	57
CONCLUSIONES	61
REFERENCIAS.....	64

RESUMEN

El sistema jurídico colombiano le encarga a muchas autoridades la función del ordenamiento territorial, lo que, sumado a la poca claridad normativa y a los escasos desarrollos doctrinales sobre la materia, genera grandes dificultades de cara a fijar el alcance y los límites de las competencias de cada una de esas autoridades, problema que resulta particularmente complejo entre las áreas metropolitanas y los municipios, entre otras cosas, porque involucra importantemente la pregunta acerca de hasta dónde pueden desplegarse las competencias de las áreas metropolitanas sin limitar el principio constitucional de la autonomía municipal.

Sobre la base de esta preocupación, se llega a la conclusión de que las competencias asignadas a las áreas metropolitanas en materia de ordenamiento territorial no resultan contrarias al principio de autonomía municipal, siempre sobre la base de una adecuada fijación conceptual y jurídica de las categorías de municipio, autonomía municipal, áreas metropolitanas, fenómenos metropolitanos, hechos metropolitanos y determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, tarea de la que se ocupa el presente trabajo, principalmente, en orden a demostrar cómo la adecuada interrelación de estos conceptos e instituciones responden a los principios de ordenamiento territorial.

Palabras clave: municipio; autonomía municipal; áreas metropolitanas; fenómenos metropolitanos; hechos metropolitanos; determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial; plan integral de desarrollo metropolitano; plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial; plan de ordenamiento territorial.

ABSTRACT

Colombia's juridical system gives many different authorities the autonomy to define their own land use, which in addition to poor normative clarity and scarce doctrinal development on the matter, generates great difficulties to set the scope and limits for each and every authority, this is a particularly complex problem for the metropolitan areas and municipalities, because it raises the

question of how far the metropolitan areas can go without limiting the municipal constitutional autonomy.

On this matter, one can come to the conclusion that the assigned competencies to metropolitan areas for land use are not against to the municipal autonomy principle, always based on the right material and juridical conceptualization of municipal categories, municipal autonomy, metropolitan areas, metropolitan phenomena, metropolitan facts and metropolitan determinants for land use, matter reflected on this paper work, important to demonstrate how the adequate relationship between this concepts and institutions respond to land use principals.

Key words: municipality, municipal autonomy, metropolitan areas, metropolitan phenomena, metropolitan facts, metropolitan determinations for land use, metropolitan development integral plan, strategic metropolitan development plan for land use, land use plan.

INTRODUCCIÓN

La autonomía municipal, como principio clave de la organización político-administrativa del Estado colombiano, ha significado para los municipios un avance sustancial de cara a establecer, por sus propios medios, los mecanismos para la ocupación, uso y gestión del suelo, es decir, que cuentan con capacidad de autogobierno para la promoción de sus intereses en materia territorial, por supuesto, en los términos que les fija la Constitución y la ley.

En ese sentido, la autonomía territorial se constituye en la fuente de una muy especial y relevante estructura democrática local, que promueve por esa vía, un canal legítimo de autogobierno de los municipios, asegurando la prevalencia del modelo político administrativo del Estado colombiano, que bien unitario, descentralizado en sus entidades territoriales.

Sin embargo, en función de la construcción colectiva de país, Colombia cuenta con un amplio y muy variado abanico de autoridades con competencias en punto al ordenamiento territorial, entre las que se encuentran las áreas metropolitanas, lo cual supone una dificultad de orden práctico: establecer los límites y alcances de las competencias de cada uno de estos actores a la hora de definir normas con alcance territorial.

Así las cosas, es necesario establecer si la adopción de determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, entendidas como aquellas normas obligatoriamente generales mediante las cuales las áreas metropolitanas fijan objetivos y criterios en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos de trascendencia territorial, podría conllevar una limitación de las competencias de los municipios en materia de reglamentación de los usos del suelo y, en ese evento, una restricción de la autonomía que les ha sido reconocida constitucionalmente a éstos, cuestión de la que se ocupa este trabajo, y que se justifica en el hecho de no haber sido suficientemente clarificada por el Derecho positivo ni la jurisprudencia.

Esta cuestión invita a reflexionar sobre cómo la expedición de determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, concretamente en el marco de los planes integrales de desarrollo metropolitano y en los planes estratégicos metropolitanos de ordenamientos territorial, les permite a las áreas metropolitanas, por la vía del establecimiento de normas de carácter general, disponer de los elementos estratégicos necesarios para hacer posible la cohesión y coherencia de los planes de

ordenamiento territorial expedidos por los municipios que conforman el esquema asociativo, de conformidad con lo establecido en la ley 388 de 1997.

Ahora bien, en términos de su estructura, este trabajo se desarrolla sobre la base de tres ejes o líneas principales: i), el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, en el que se analiza la autonomía con la que éstos cuentan y el rol que cumplen en materia de ordenamiento territorial; ii), las competencias de las áreas metropolitanas en función del ordenamiento territorial; y iii), los instrumentos del orden metropolitano con incidencia en el ordenamiento territorial, siempre en función de responder a la cuestión acerca de si dichos instrumentos conllevan una limitación para la autonomía de los municipios en materia territorial.

Finalmente, cabe hacer una declaración de orden metodológico, a saber, que la investigación que se recoge en este texto obedece, principalmente, a una metodología dogmático-normativa, es decir, a un análisis teórico y sistemático de preceptos jurídicos con el propósito de establecer su alcance y significado, importantemente, en armonía con el modelo constitucional y legal vigente, razón por la cual las fuentes consultadas y empleadas fueron de carácter normativo, jurisprudencial y doctrinal.

CUESTIONES PREVIAS Y METODOLÓGICAS

El presente trabajo se ocupa de la aparente tensión entre los hechos metropolitanos y la autonomía de los entes territoriales municipales, concretamente, en punto al ordenamiento territorial, cuestión que resiste y reclama análisis profundos desde diferentes perspectivas, como los estudios territoriales y los estudios jurídicos, estos últimos, precisamente, en los que se centra la esta disertación; en consideración a la complejidad de la cuestión que se analiza, es preciso hacer unas declaraciones previas, puntualmente, en torno al objeto de estudio, la hipótesis, el planteamiento del problema, los objetivos, la justificación y unas advertencias metodológicas básicas.

OBJETO

Si este trabajo se ocupa del análisis de la aparente tensión entre los hechos metropolitanos y la autonomía de los entes territoriales municipales, en lo que respecta al ordenamiento territorial, el objeto de estudio de este trabajo remite a las instituciones jurídicas que regulan la jurisdicción y competencia de las entidades territoriales y de los esquemas asociativos conocidos como áreas metropolitanas.

HIPÓTESIS Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la base de este trabajo reposa la hipótesis según la cual los hechos metropolitanos constituyen un límite para la autonomía de los municipios, puntualmente, en lo que respecta a la reglamentación de los usos del suelo dentro de sus territorios; en consecuencia, esta investigación se ocupa de dilucidar esa hipótesis, para, en caso de comprobarse, establecer cómo y en qué medida limitan los hechos metropolitanos la autonomía de los municipios asociados, puntualmente, en cuanto a la reglamentación de los usos del suelo dentro de sus territorios.

OBJETIVOS

Con este trabajo se persiguen los siguientes objetivos:

Objetivo principal. Determinar si los hechos metropolitanos constituyen o no un límite para la autonomía de los municipios particularmente en lo que respecta a la reglamentación de los usos del suelo al interior de sus territorios, y, en caso afirmativo, establecer cómo y en qué medida lo hacen.

Objetivos específicos. Para la consecución del objetivo principal descrito en precedencia, es indispensable alcanzar los siguientes objetivos específicos.

- Definir el alcance de la autonomía de los municipios en relación con la reglamentación de los usos del suelo dentro de sus territorios.
- Establecer el alcance de las competencias de las áreas metropolitanas respecto del ordenamiento del territorio de sus municipios miembros.
- Fijar el concepto y el alcance de las normas de superior jerarquía del orden metropolitano, a saber, de las directrices, orientaciones y hechos metropolitanos.
- Fijar el contenido y los alcances de los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT) en punto al ordenamiento de los territorios de los municipios miembros.

JUSTIFICACIÓN

En consideración a que el régimen normativo del ordenamiento territorial y, en general, todo el régimen normativo municipal y metropolitano, es extraordinariamente complejo (concretamente en razón a lo incompleto, desordenado y ambiguo que resulta), es tremendamente necesaria una mirada dogmática sobre el objeto de estudio del que se ocupa este trabajo, mirada que no se reduce a una mera lectura exegética del derecho vigente, sino a una comprensión sistemática de las normas llamadas a regular la materia, para, de esta manera, y he aquí la importancia del ejercicio que aquí se proyecta, aportar una interpretación coherente sobre el Derecho positivo.

METODOLOGÍA

El trabajo de investigación que aquí se propone es esencialmente teórico, orientado por una metodología de orden dogmático-jurídica, lo que significa, dicho muy sintéticamente, el análisis sistemático de las normas que regulan un determinado asunto jurídico de cara a una interpretación coherente del derecho vigente.

En sintonía con lo anterior, las fuentes e insumos de los que se nutre este trabajo son, esencialmente, las normas que regulan el objeto de estudio, esto es, las normas constitucionales, legales y reglamentarias que disciplinan lo relativo a las competencias de los municipios y de las áreas metropolitanas en punto al ordenamiento territorial, sin olvidar que, en los tiempos del nuevo constitucionalismo, la jurisprudencia se erige no sólo en un criterio de interpretación del derecho vigente, sino también, y muy importantemente, en una fuente de derecho, al tiempo que se impone, en un ejercicio de responsabilidad teórico, la consulta permanente de la doctrina a fin de imprimirle un alto grado de racionalidad al análisis del derecho y del fenómeno analizado.

1. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA: AUTONOMÍA MUNICIPAL EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LA NACIÓN, LOS DEPARTAMENTOS Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS

1.1 LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA: UNA BREVE RESEÑA DE SU EVOLUCIÓN COMO PILAR FUNDAMENTAL DEL SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO

Bajo la Constitución Política colombiana de 1886 los municipios se concebían principalmente como una entidad encargada de la prestación de servicios (cf. artículo 182) y no tanto como la entidad responsable del desarrollo territorial; eran, por su propia naturaleza, entidades sometidas a los designios de un gobierno centralista que impulsó poco las regiones, lo que favoreció las condiciones políticas para el surgimiento y profundización de la tensión entre los principios de la autonomía territorial y el Estado unitario.

En este contexto, la participación de los municipios en el desarrollo territorial fue objeto de arduos y constantes debates políticos y jurídicos, por lo menos, hasta finales del siglo XX; en poco más de un siglo que estuvo vigente la Constitución de 1886, la evolución de la comprensión de los municipios como entidad autónoma territorial responsable del desarrollo local fue ampliamente discutida y, con ello, reprobado, dicho modelo político administrativo, fundamentalmente porque se basaba en una división política consistente en límites territoriales que representaban un obstáculo para el desarrollo sustentable del territorio geográfico.

Esa definición de linderos político-administrativos, como criterios de jurisdicción y competencia en función del desarrollo territorial, ha contado, desde mediados del siglo pasado, con algunas críticas que fundamentalmente han tenido origen en la academia. Disertaciones, primordialmente, de las escuelas geográficas y sociales¹ que plantearon sus invectivas afincadas en la idea de que la administración de la Nación, y principalmente su forma de ordenamiento territorial, no podía establecerse a través de una única división político-administrativa basada en una, ya para aquella época, opaca forma de gobierno, denominada: ‘municipio’.

¹ Que inspiraban al reformismo institucional y a los movimientos políticos regionales. (Borja, 1996, p. 54),

Sin embargo, a pesar de los aportes hechos por las escuelas del pensamiento geográfico (esto es, las escuelas Clásica², Neoclásica³, del Funcionalismo del Estado⁴, Sociogeográfica⁵, y de la Investigación y Acción Participativa⁶), el Estado colombiano consolidó el modelo municipalista como forma de división político administrativa de la Nación, de lo cual son ejemplo las reformas

² La Escuela Clásica de la geografía es aquella que, desde antes del reformismo institucional, ha considerado a Colombia como un conjunto de territorios determinados por sus ecosistemas y condiciones naturales; precisamente, a partir de las consideraciones de esta escuela, se definió la noción de espacio con la que se construyó en 1901 la primera regionalización a cargo de Vergara y Velasco, a la manera de comarcas y subcomarcas (Borja, 1996, pp. 54-58).

³ Por su parte, la escuela Neoclásica, como líder de estudios sobre el ordenamiento del territorio a través del IGAC, DAP, entre otros, propuso, a finales de la década del 70 del siglo XX, y en contraste con su antecesora, un país clasificado por regiones, fundamentalmente por asuntos funcionales, esto es, marcadamente por sus áreas de influencia, al punto de que se llegó a clasificar en 4 de ellas, determinadas fundamentalmente por un centro que se distingue porque coordina un espacio inmediato o secundario sobre el que tiene influencia. Estas regiones, además, son identificables gracias a conceptos tales como aglomeraciones urbanas, jerarquización urbana, núcleos urbanos, centros locales, relaciones funcionales, entre otros. Vale la pena resaltar que esta escuela formuló un nuevo modelo teórico espacial capaz de proponer una nueva división político-administrativa que puso en evidencia lo obsoleto de los actuales límites municipales y departamentales, ya que no los tuvo en cuenta en su modelo, el cual se afianza en principios tales como la funcionalidad del territorio y el esfuerzo mínimo (Borja, 1996, pp. 58-64).

⁴ En medios de las escuelas Clásica y Neoclásica se encuentra la Escuela del Formalismo del Estado, que tiene como eje teórico el estructural-funcionalismo; esta escuela tuvo vigencia entre 1950 y 1980, tiempo durante el cual contribuyó decididamente a la manera en la que se planifica el territorio, concretamente, a partir de la división de la Nación en seis regiones de planificación, basadas en el concepto de unidades normales u homogéneas de planeación; además, justificó su propuesta en la jerarquización de centros urbanos por razones económicas, poblacionales, sociales y de capacidades funcionales que les permitieron definir sus áreas de influencia; todo el estudio sobre el que se basó la propuesta de esta escuela aportó bastantes indicadores y conclusiones que aseguraban, entre otras cosas, la definición de las bases territoriales para una reorganización político-administrativa del territorio, de manera que, conforme a lo dicho, se clasificara la Nación en regiones donde funcionalmente el Estado pudiera asegurar su efectiva presencia y ejercicio de competencias. Aún dicho lo anterior, desde 1976 la escuela permitió que diferentes actores públicos del orden nacional coadyuvaran en los estudios, concluyendo luego que el país podía contener hasta ocho regiones diferentes, gracias a la consecución de datos de detalle, fundamentalmente económicos (valor de la tierra) y de infraestructura (vías); al final, luego de los análisis de la información recogida, el estudio permitió concluir que Colombia podía distribuirse territorialmente en siete regiones y ciento once comarcas (Borja, 1996, pp. 64-73).

⁵ También hubo intentos puntualmente originados en la universidad pública: es el caso de la Escuela Sociogeográfica, la cual propuso una organización territorial basada en la distribución espacial y temporal construida como una hipótesis basada en la migración interna de la población, como determinante para la concreción de su modelo territorial (Borja, 1996, pp. 73-75).

⁶ Por último, se encuentra la Escuela de la Investigación y la Acción Participativa, que como fundamento o base conceptual la llamada 'memoria y la lucha de los pueblos'. Para algunos autores de esta escuela la distribución del territorio es un fenómeno social y, en ese orden de ideas, invitaban a abandonar viejas y arraigadas creencias de método para el reordenamiento del territorio, lo cual supone reconocer al espacio como el lugar donde ocurre la historia, la cual es imprescindible para recoger las dimensiones culturales y lingüísticas que desnaturalizan, precisamente, los conceptos que allí denominan "fetichizados", tales como límite, frontera, provincia, región, Nación, Estado. Así pues, Borja, parafraseando a Fals Borda, propone una autonomía administrativa y técnica para las regiones que resulte de la aplicación de su modelo, sin incurrir en la malinterpretación de su discurso que lo lleve a convertirse en un federalista; luego plantea una serie de ventajas y concluye que la descentralización y la participación popular (pues es la población la responsable de su propio futuro) son la clave para reorganizar el territorio y, con él, acercarnos a lo que tanto se demanda hoy: gobernabilidad y espíritu nacional (Borja, 1996, pp. 75-78).

de 1905⁷, 1910⁸, 1936⁹, 1945¹⁰, 1968¹¹ y 1986¹², las cuales concebían a los municipios (junto con los departamentos y las ya desaparecidas intendencias) como una suerte de intermediarios entre el gobierno de la capital y los administrados, con una autonomía relativa y bastante precaria, en la medida en que se encontraba sujeta al control del nivel central y sobre la base de la subordinación de los pueblos a la autoridad de un mando nacional alejado de su población.

Aún con lo dicho, cabe destacar que con la Ley 11 de 1986 se reconoció que los municipios podían ser delegatarios de la Nación para la atención de funciones administrativas, prestación de servicios y ejecución de obras públicas; sin embargo, los municipios sólo pudieron obtener la autonomía suficiente para planificar y coordinar el desarrollo local que ejercían la Nación y los departamentos a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, en sintonía con lo que ya se había dispuesto en la Ley 9ª de 1989¹³, considerada el primer hito en materia de autonomía territorial municipal en Colombia.

Los municipios, que hasta entonces no habían gozado de un importante protagonismo y estaban relegados a servir de canales del modelo centralista del Estado, con la Ley 9ª de 1989 y muy importantemente con la Constitución de 1991, cobran un papel más relevante en la medida en que comienzan a ser considerados seriamente como la unidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado¹⁴.

Aun con los antecedentes de orden jurídico que inspiraron las formas y métodos de gobierno territorial en Colombia durante casi todo el siglo XX, cabe destacar que el pacto político de 1991,

⁷ Reforma a la división político-administrativa del territorio colombiano durante el gobierno del General Rafael Reyes, resultado de una asamblea constituyente que terminó con la expedición del Acto Legislativo 3 de 1905.

⁸ Reforma del movimiento contra reformista de 1909 (Asamblea Nacional) que pretendió regresar a la antigua división político-administrativa, sobreviviendo algunos de los recién creados departamentos. En 1910, a través del Acto Legislativo 3 de 1910, se habilitó al legislador para que creara otros departamentos y se fraccionara Santander según su división actual (esto es, en Norte de Santander y en Santander).

⁹ Reforma constitucional del presidente López Pumarejo, donde se define la división del territorio colombiano en Departamentos, Intendencias y Comisarías; los primeros se dividen en Municipios o Distritos Municipales (cf. Acto Legislativo 1 de 1936, artículo 2º).

¹⁰ Reforma constitucional hecha durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo, y que se concretó en el Acto Legislativo 1 de 1945.

¹¹ Producía durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, cristalizada en el Acto Legislativo 1 de 1968.

¹² Acto Legislativo 1 de 1986, expedido durante el mandato del presidente Belisario Betancur.

¹³ Modificada por la Ley 388 de 1997, “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, conocida como ‘Ley de Desarrollo Territorial’.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 311 constitucional, desarrollado, entre otras, por la Ley 136 de 1994, el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la República.

que se concibió como el producto de un amplio consenso nacional¹⁵, no fue para nada novedoso a la hora de definir una verdadera propuesta de distribución geográfica¹⁶ capaz de entender los retos de desarrollo, fundamentalmente sostenible, de un siglo que se avecinaba con retos palpables, aunque fueran apenas incipientes, en casi todas las áreas del progreso¹⁷, y en cambio, no para mucha sorpresa, sostuvo a los municipios, político administrativamente estrechados por sus límites territoriales, como la forma de gobierno con la cual se busca la interrelación equilibrada del Estado, la sociedad civil y el mercado, para que, individual o conjuntamente, se presten servicios públicos y se logre (en la medida en que se planifica, gestiona y promociona) el desarrollo económico, social e institucional, a modo de una inexorable relación triádica¹⁸.

Dicho de otro modo, el municipio, como base fundamental del modelo político administrativo, es y será el pilar del sistema territorial y, en esa medida, se erige, tal como lo anuncia la carta política vigente, en la institución primordial a través de la cual se canaliza la función estatal, debido, entre muchas otras cosas, a su interacción directa con las personas y su bienestar¹⁹.

Ahora bien, muy a pesar de los compromisos formalmente establecidos en la Constitución, que pretendieron de alguna manera dotar a los municipios de más y mejorados alcances en términos de capacidades para alcanzar los estándares de desarrollo y bienestar social prometido en la nueva Carta Política, su regulación legal y reglamentaria ha sido, a juicio de algunos, insuficiente: en tanto no han logrado estimular un ambiente propicio para cosechar los frutos del Estado Social de Derecho, entre otras cosas, no sólo por las debilidades para la gestión que suponen los límites político administrativos de las entidades territoriales para atender un fenómeno puntual que los supera, sino porque la participación democrática y el pluralismo no se han constituido seriamente en la base de la planificación territorial, de tal suerte que el ordenamiento de los territorios, del

¹⁵ Con la advertencia de que algunos investigadores sostienen que más que el resultado de un consenso nacional, la Constitución Política de 1991 fue un acuerdo de las clases políticas dominantes, en el que, a pesar de que el Estado Social de Derecho y la Democracia Participativa se erigieron como principios básicos del orden social, estos compromisos “(...) han demostrado su ineffectividad y revelado el carácter instrumental y de dominación hegemónica con el que fueron concebidas y son utilizadas, incluso hoy en día, en el marco del consenso de guerra ambientado por las elites contra los sectores disidentes (...)” (Mejía, 2006, p. 49).

¹⁶ Que permitiera el ejercicio de competencias territoriales respecto de jurisdicciones circunscritas a las lógicas de la funcionalidad territorial.

¹⁷ Tales como el cambio climático, la salud como derecho fundamental, el derecho a la ciudad, la globalización, etc.

¹⁸ Cf. Constitución Política, artículo 2; ley 388 de 1997, artículos 3, 4, 22, 24, 25, 36, 43, 58 y 126.

¹⁹ Cf. Constitución Política, preámbulo y artículos 2, 270 y 311.

resorte de las administraciones públicas²⁰, sigue sometido a la falta de gobernanza, presupuesto, capacidad técnica y voluntad popular y política; a propósito, Bustamante Pérez señala que:

“(…) las recientes reformas territoriales no han respondido al mandato constitucional, generando una gran frustración y difiriendo la solución de graves y complejos problemas, convirtiéndose en un mero maquillaje o ajuste competencial. De ahí la complejidad de la situación, porque las deficiencias en gestión se explican también por la inadecuación de los marcos legales y la ausencia de políticas públicas apropiadas” (2014, p. 10).

Así las cosas, y como pudo observarse, los municipios, como instrumento para la organización político-administrativa del Estado, se han instalado con tenacidad en el modelo jurídico colombiano, y su evolución a finales del siglo XX y principios del XXI ha sido asombrosa, aunque en lo que respecta al ámbito de su jurisdicción, es decir, del alcance físico de sus competencias, ello parezca haberse quedado relegado, como quiera que el sistema jurídico no parece reconocer la compleja y dinámica realidad que caracteriza los territorios en Colombia, evidentemente planteando serios retos de cara al ordenamiento físico del territorio, por cuanto el desarrollo territorial se debe entender como un proceso de transformación social, capaz de incidir no sólo en campos de ejercicio de poder en su más primigenia forma (expresión de fuerza legítima), sino en otras esferas que lo materializan, dígase, por ejemplo, la productiva e institucional²¹.

Lo anterior, se explica en la medida que, aunque hayan sido considerables los esfuerzos, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, por migrar a un nuevo modelo que no parta de los clásicos límites internos de las entidades territoriales, y en cambio sí, parta de la prevalencia de criterios de multiescalaridad (es decir, a partir del reconocimiento de las relaciones y funcionalidades particulares de cada territorio), las escalas de planificación territorial siguen aprisionadas en límites político administrativos del orden, especialmente de lo municipal, con los que se marca una clara y monótona línea para el desarrollo territorial, social y económico de los colombianos, en la medida que se imponen como una especie de escolleras, fronteras territoriales que sólo obedecen a criterios políticos, y por ello, tal y como lo veremos más adelante, se justifican otras formas o expresiones

²⁰ El desarrollo territorial no incumbe exclusivamente al Estado, es una responsabilidad social que se impone también a los particulares cuando se comprende que el territorio es más que un criterio objetivo para la consecución de sus intereses privados, y en cambio se entiende, como bien lo define Guillen Calvo, Oscar Iván Pérez-Hoyos y María Claudia Romero-Amaya: “...como una construcción social. Esto es, un conjunto de relaciones sociales que rigen y, a la vez, expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (2020)

²¹ Que: “...en un espacio determinado que tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos” (Calvo, G; Pérez-Hoyos O; y, Romero-Amaya M. (2020. p. 2).

de gestión institucional que, fundamentalmente por la vía de la cooperación, coordinación y subsidiariedad, coadyuvan a las entidades territoriales en la búsqueda de sus fines como sujetos públicos en el marco de un estado social de derecho que hoy padece, según se entrevé de la realidad pública nacional, de una falta pavorosa de gobernanza.

1.2 CONCEPTO Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Con la entrada en vigencia de la ley 388 de 1997, los instrumentos de planificación, gestión del suelo y financiación, han permitido intervenciones tanto generales como específicas en los municipios, por la vía de la concreción de un modelo de ocupación territorial y con él, de los planteamientos normativos que regulan el uso y actividad del suelo, permitiendo que coherentemente el desarrollo específico de estos territorios sea el resultado de una expresión, además de técnica, ciudadana.

No es un secreto que la Constitución Política vigente, al concebir a los municipios como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, les otorgó niveles de autoridad superiores a los que tenían en vigencia de la Constitución Política de 1886 y, para atender presupuestalmente los costos que supuso la resignificación de estos entes territoriales, dispuso, en su favor, la asignación directa de recursos del Sistema General de Participaciones²².

Estas características, propias del modelo descentralizado, permiten entender el principio de autonomía territorial, materialmente hablando, como la posibilidad con la que hoy cuentan las entidades territoriales municipales y distritales, puntualmente, para gozar de autonomía para la gestión de sus intereses²³, pudiendo, entre otros asuntos, gobernarse por sus propias autoridades, en todo caso, bajo los límites que les impongan la Constitución y las leyes²⁴; cumpliendo así, uno de sus objetivos principales, el cual es: “(...) la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación” (DNP, 2002, p. 15).

Ese ejercicio de autonomía territorial se materializa, precisamente, cuando los municipios pueden gestionar sus necesidades, intereses y deseos de manera independiente, lo que supone que se

²² Cf. Constitución Política, artículo 356 (modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2001) y desarrollado por la ley 1176 de 2007.

²³ Cf. Constitución Política, artículo 1º.

²⁴ Cf. Ibidem, artículo 287.

hacen responsables de su propio presente y futuro, siempre bajo la tutela de principios tales como el de la participación comunitaria²⁵, condición insoslayable del Estado Social de Derecho.

En este orden de ideas, la autonomía territorial no es un concepto cualquiera, sino que se postula como uno de los más importantes principios que gobiernan el modelo político-administrativo del Estado y, admite, el protagonismo fundamental que asumen los municipios en el ámbito del desarrollo local, regional y nacional, papel que, sin temor a equivocarnos, expresa serios y robustos criterios de emancipación que se manifiestan con origen en estas entidades territoriales, respecto de la nación. Sin embargo, ello no puede ser tomado a la ligera y por ese camino aprovechado para que, a través de expresiones normativas amparadas en ejercicios de autonomía territorial, tales como la expedición de Planes de Ordenamiento Territorial, se vulnere lo que la Corte Constitucional, en la sentencia C-189 de 2019, definió como “(...) el principio jerárquico, de subordinación o sometimiento de las entidades territoriales, respecto del nivel central”.

Gracias a los problemas que resultan de aplicar los principios de jurisdicción y competencia que son la base del ejercicio de poder legítimo en el territorio, respecto de entidades limitadas a sus fronteras político administrativas como se expuso en el capítulo anterior, es que, en múltiples ocasiones la Corte Constitucional ha afirmado que estos principios, el de autonomía territorial y el de Estado Unitario, pueden llegar a ser contradictorios, y, por tal razón, corresponde al legislador definir, razonablemente, los alcances de cada uno de ellos, habilitando su armónica coexistencia a través de los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad²⁶.

Sin embargo, el legislador colombiano poco o nada ha desarrollado tal herramienta normativa que permita el respeto, con algún grado de razonabilidad, de los alcances y coexistencia armónica de dichos principios²⁷. Este precario desarrollo legal, que se agota en lo meramente nominal²⁸, nos somete a una intolerable inseguridad jurídica, que deriva en la arbitrariedad de las autoridades que intervienen, vía reglamentos, sobre los usos del suelo, lo cual, dicho sea de paso, hace urgente la

²⁵ Cf. Constitución Política, artículo 311, numeral 7º; Ley 1454 de 2011, artículo 3º; y Ley 388 de 1997, artículos 4º y 22..

²⁶ Cf. Constitución Política, artículo 288.

²⁷ En múltiples oportunidades la Corte Constitucional ha instado al congreso, bien sea tácita o directamente, a que reglamente los principios de ordenamiento territorial. Cf. Sentencias C-095 de 2018, C-189 de 2019 y C-138 de 2020.

²⁸ Cf. Ley 1454 de 2011, artículo 27.

intervención de la doctrina para comprender de mejor manera el alcance de las competencias de dichas autoridades²⁹.

Y es que, con un desarrollo legal, sin duda complejo, pero esclarecedor, se permitiría dilucidar el muy confuso panorama en el que orbitan los principios de autonomía territorial y el concepto de Estado unitario, matizando la permanente tensión en la que se desenvuelven; en otras palabras, se favorecería la aparición de reglas que constituyan un verdadero límite en el ejercicio de las potestades públicas en punto al desarrollo físico de los pueblos, y no meramente criterios o lineamientos teóricos que en clave de principios para el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial³⁰, hoy por hoy resulten siendo utilizados como la égida de ejercicios de autoridad desproporcionados que facilitan como resultado la falta de gobernanza territorial y con ella, el fracaso de las instituciones.

Sin embargo, a pesar de la insuficiencia legal ya referida, y en sintonía con la jurisprudencia constitucional, se puede concluir que la dimensión de la autonomía territorial encuentra su límite en el interés nacional que desarrolla el legislador a través de su potestad de libre configuración normativa. En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-189 de 2019, antes referida, ha sido enfática en afirmar que “el alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales se determina, constitucionalmente, por el influjo de dos elementos complementarios: el principio de Estado Unitario y las competencias constitucionales propias de las entidades territoriales, en virtud de su autonomía”. Luego, en lo que se refiere específicamente a los municipios, concluye la misma sentencia que “(...) su autonomía no es absoluta, sino (sic) se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales”³¹.

Lo anterior demanda una única reseña: en Colombia no existe una sola autoridad en materia de ordenamiento territorial, por lo que, y a la sazón de una síntesis, la autonomía territorial de los

²⁹ Siguiendo algunos estándares jurisprudenciales, autores como Covilla Martínez (2020) sugieren que estos principios son mandatos de optimización, y, en tanto contienen determinaciones en el ámbito de lo posible, se deben implementar en la mayor medida; así mismo, afirma que i) la concurrencia no es un principio, en cambio sí “(...) una descripción objetiva de la existencia de competencias compartidas”; y ii) “(...) la coordinación como principio jurídico, en los términos del artículo 288 CP, consiste en el ejercicio de competencias concurrentes buscando su alineación y coherencia a partir de actuaciones armónicas”. Por su parte, la Corte en Sentencia C983 de 2005, indicó que “El principio de subsidiariedad significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas (...)”.

³⁰ Cf. Ley 1454 de 2011, artículos 26 y ss)

³¹ Cf. Ley 388 de 1997, artículo 1°.

municipios en Colombia está estrechamente ligada y sujeta al ejercicio de poder que, sobre el territorio, también ejercen un número considerable de autoridades, de todo orden y escala, con las cuales debe concurrir, coordinar, concertar, completar o perfeccionar la prestación de los servicios y funciones a su cargo, que incluye, sin duda, la que en cabeza de los municipios se denomina la función pública del urbanismo³².

1.3 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE OTRAS AUTORIDADES

Habiéndose agotado lo relativo al principio de autonomía municipal, es necesario entender su relación o interdependencia con el principio del Estado Unitario, para lo cual conviene destacar lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018, que, al unificar la jurisprudencia sobre el uso de la consulta popular como mecanismo de participación en relación con actividades mineras en los territorios, indicó que:

“(…) resultan relevantes los postulados constitucionales en materia de ordenamiento territorial y regulación del suelo, contenidos esencialmente en los artículos 101, 102 y 288 y su desarrollo en las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011. Allí se ha entendido el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales, que tiene como finalidad lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado, incentivando el desarrollo institucional, la identidad cultural y el desarrollo económico, social, ambiental y físico. El ordenamiento territorial busca promover la capacidad de descentralización, el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia los de nivel territorial, asignándoles recursos para tales efectos; lo anterior fundado en el pilar de autonomía de las entidades territoriales, como se analizó en acápites precedentes.”

En ese orden de ideas, estos principios, en un comienzo contradictorios, comportan, contrario a lo que se piensa, una marcada y fuerte atracción entre sí, en la medida en que es el Estado, a través de todos sus órganos, quién debe, según lo señala el artículo 2º de la Constitución Política:

“(…) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

En consecuencia, el ordenamiento territorial, como instrumento para materializar los fines del Estado, supone la asignación de competencias a cada uno de los órganos que lo componen y, con

³² Cf. Ley 388 de 1997, artículo 3.

ello, el establecimiento de garantías que, en calidad de principios jurídicos, permitan la coexistencia de funciones respecto de asuntos comunes; es decir: el ordenamiento territorial no es un asunto exclusivo de los municipios, pero tampoco lo es de la Nación u otras autoridades y que, si no se fijan suficientemente los límites de intervención de unos y otros, se tendrá lo que Santaella (2020) denomina un “galimatías competencial en la ordenación del territorio en Colombia”, situación que, dicho sea de paso, se encuentra reconocida legalmente, aun cuando no reglamentados sus alcances³³.

Debe recordarse que a la fecha, en Colombia, no existe un régimen legal que reglamente los mecanismos a través de los cuales se asegure una adecuada aplicación de los principios de ordenamiento territorial. Los municipios, la Nación y otras autoridades, en el marco de su jurisdicción respecto al ordenamiento territorial, no cuentan con herramientas que permitan hacer uso correcto de estas facultades conjuntas; entonces, la coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad y la complementariedad, como principios orientadores del ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, no cuentan con un método preciso que permita dirimir la multiplicidad de tensiones que surgen de las interdependencias funcionales, respecto de las que están llamados a resolver, todos los que en el territorio intervienen.

Así las cosas, el problema salta a la vista cuando se aplican los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, generalmente, a través de procesos de concertación entre las autoridades que convergen para la definición de criterios, lineamientos, políticas, planes, programas o proyectos en punto al ordenamiento territorial. Este ejercicio de concertación

³³ La Ley 1454 de 2011 incorporó los principios de descentralización, complementariedad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad como criterios orientadores del desarrollo y ejecución de las competencias asignadas constitucional y legalmente a las entidades territoriales. Dichos principios son el instrumento a través del cual las entidades competentes en materia de ordenamiento territorial pueden zanjar los conflictos que se suscitan entre sí, en la medida que la coordinación supone el trabajo en conjunto de dos o más entidades competentes, para que articuladamente, garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente, todos ellos reconocidos en la Constitución Política. Por su parte, la concurrencia supone la participación de dos o más entidades competentes en el marco de su autonomía, para asegurar el bien común, es decir, aúnan esfuerzos, desde sus capacidades, para que, aportando individualmente, se alcance el objeto común perseguido. Luego, la subsidiariedad, supone la responsabilidad de las autoridades competentes en materia de ordenamiento territorial de apoyar a aquellas que cuentan con la capacidad legal de hacerlo, pero no así con la capacidad fiscal, técnica o administrativa para ello; en este caso, otras entidades pueden, subsidiariamente, apoyar a la entidad primariamente responsable. Por último, la complementariedad plantea la posibilidad de que dos o más entidades se asocien para cofinanciar, delegar o contratar el desarrollo de proyectos que superen sus límites político-administrativos y que beneficien, por tanto, a la región.

supone, en principio, que las partes competentes concurren para definir coordinadamente los elementos de validez para la futura formulación de normas urbanísticas, propósito que no siempre se alcanza felizmente.

Y resulta apenas evidente que sea a través de ejercicios de concertación que las autoridades de todo orden, en tanto competentes para el establecimiento de postulados normativos respecto del ordenamiento territorial, concurren al ejercicio de las funciones a ellas asignadas constitucional y legalmente. Este ejercicio, además, es el espacio a través del cual las partes pueden establecer conjuntamente el escenario más adecuado para el desarrollo de sus fines, en todo caso, sobre la base de la adecuada y clara fijación de las posibilidades y límites para la intervención de cada autoridad.

Sin embargo, como se dijo, los procesos de concertación entre autoridades con competencias en materia de ordenamiento territorial rara vez han sido exitosos y, en cambio, la fijación de las posibilidades y límites para la intervención de cada una de estas autoridades se han resuelto a partir de la imposición de condiciones por parte de las autoridades con prevalencia política y administrativa, situación que ha sido auspiciada por la propia Corte Constitucional, que entiende que el principio de coordinación se desarrolla a partir de la subordinación de las autoridades municipales al nivel nacional, regional, departamental y metropolitano, concretamente, a partir de la adopción de determinantes de ordenamiento territorial que, como se sabe, son de obligatorio cumplimiento para los municipios a la hora de expedir sus planes de ordenamiento territorial (cf. Sentencias C-173 de 2006, C-165 de 2015 y C-095 de 2018).

Por todo lo dicho anteriormente, se puede concluir que estos escenarios de concertación conllevan un reduccionismo de las lógicas del principio de concurrencia (cf. Santaella, 2020) y quedan restringidos a servir de meros espacios para la imposición de determinantes de ordenamiento territorial que, de alguna u otra forma, pudieran limitar la potestad de los municipios para reglamentar autónomamente los usos del suelo³⁴.

³⁴ La obligación constitucional de los municipios de ordenar sus territorios se asoma como una premisa, no sólo del sistema político, sino también como un sistema/herramienta que incorpora, luego de coordinadas y concertadas, las políticas, planes y proyectos que, en el uso de sus propias competencias, dictan, como normas de superior jerarquía, la Nación, los Departamentos y una amplia y variada gama de autoridades del orden supramunicipal.

Es por ello por lo que resulta, por lo menos simpático, que el legislador disponga que los municipios deben concertar sus normas sobre ordenamiento territorial con las autoridades a las que se encuentran sometidos por virtud del principio de subordinación y el sometimiento de las entidades territoriales, cuando, como lo reconoce la propia Corte Constitucional, son los municipios los que conocen y gestionan los intereses locales³⁵.

Como colorario de lo anterior, basta con observar, a modo de ejemplo, el caso del Valle de Aburrá, territorio respecto del cual concurren, en punto al ordenamiento territorial, tantas como variadas entidades de todo orden y características, entre las que se pregona subordinación o simple cooperación, tales como: i) la nación, ii) diez municipios, iii) un departamento, iv) un área metropolitana, y, v) una corporación autónoma regional. Esta multiplicidad de actores y competencias genera, como ya puede advertirse, permanentes conflictos de competencia entre estas entidades, lo que pone en apuros la gestión y gobernanza efectiva del territorio.

En vista de lo anterior, es fácil concluir que la tensión entre la autonomía municipal y el concepto de Estado Unitario resulta particularmente evidente en materia de ordenamiento territorial, puntualmente, cuando entran en conflicto los intereses de las entidades supra municipales con los intereses de los municipios, tensión que en ningún caso debería sacrificar la voluntad popular ni la autodeterminación de los habitantes para establecer las normas que disciplinen su propio territorio; no en vano la Corte Constitucional ha reconocido, por ejemplo, en lo que hace relación a la explotación minera y de hidrocarburos, que, previo a la imposición de la determinante, se deban asegurar suficientes mecanismos de participación democrática en los territorios, a la manera de condiciones de legitimidad de dichas acciones de explotación (cf. Sentencia SU-095 de 2018).

Aunado a lo anterior, el primer párrafo del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 señala que las competencias de ordenamiento territorial, distribuidas entre las diferentes autoridades de gobierno, deben desplegar dichas atribuciones a partir de la aplicación de principios tales como la descentralización, concurrencia y complementariedad, que, a fin de cuentas, permitan la coordinación efectiva de sus respectivos ejercicios de poder sobre el territorio.

³⁵ La Sentencia C-189 de 2019 es clara en señala que “(...) la ordenación del suelo implica una importante función de los municipios y los distritos, como entidades más próximas a las comunidades y a la población, que permite que el ordenamiento territorial sea definido por las autoridades públicas locales, en razón del conocimiento y manejo que tienen respecto a las necesidades sociales, económicas, ambientales, culturales, entre otras, y con participación de las comunidades”.

Ahora bien, mientras los principios de descentralización y complementariedad no presentan mayores problemas a la hora de su aplicación en el actual modelo jurídico colombiano, cuando se trata de asegurar la coordinación de la acción urbanística que ejercen las entidades territoriales de todo orden, sí se asoman grandes dificultades en relación, como ya se anunció, con la aplicación del principio de concurrencia.

Concurrencia que, según nos informó el legislador orgánico, ha de partir por el reconocer el principio de autonomía territorial, pero a la vez, asegurar el proyecto de construcción colectiva de país (cf. Artículo 2 y 27 Numeral 2, Ley 1454 de 2011), a través del establecimiento de acciones conjuntas sobre el territorio, para lograr los fines del estado.

Es precisamente en ese escenario, que el mismo ordenamiento jurídico presenta una serie de dificultades, las mismas que se sintetizan, a manera enunciativa, de la siguiente manera: i) porque no es posible concurrir por la vía de la concertación con entidades respecto de las cuales, los municipios, tienen una relación de subordinación con autoridades del orden nacional, regional, departamental, e incluso, según sea el caso, metropolitano; es decir, los municipios están obligados a respetar e incorporar, por la vía de determinantes, los designios de otras autoridades que postulan, sin lugar a dudas, sesgos a la democracia local; ii) porque las determinantes de ordenamiento territorial no se construyen por la vía participativa, su edificación radica en componentes técnicos y políticos, generalmente disociados del componente económico, cultural o social de las comunidades a las que impactan; iii) porque aún con el principio de subsidiariedad reconocido por la ley, la Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial, no se apoyan recíprocamente en el desarrollo de sus competencias. La concurrencia se queda en la mera literalidad de su alcance, o se suele igualar al principio de coordinación (articulación de los sujetos involucrados); y, iv) porque los sucesos territoriales respecto de los cuales concurren tantas entidades solo se atienden desde el límite de las capacidades de cada órgano involucrado, lo que no permite una atención holística del problema.

En síntesis, el principio de concurrencia dista de ser una herramienta que permita la coexistencia de competencias en un marco plural, mostrándose solamente desde el punto de vista nominal³⁶, en

³⁶ Se afirma que es nominativo en la medida en que, en lugar de favorecer un sistema plural de decisión (de suyo, donde los intervinientes conjuntamente definan el alcance normativo), representa un sistema vertical donde los municipios están sujetos a la voluntad de otras autoridades como la Nación, los departamentos, las corporaciones autónomas y las áreas metropolitanas.

la medida en que, aunque incorporado formalmente en el sistema jurídico, materialmente no parece permitir la expresión de los intereses de todos quienes intervienen en punto del ordenamiento territorial, por cuanto se limita a reconocer competencias, más no a definir elementos para asegurar su coexistencia (cf. Covilla, 2020).

En consecuencia, no es producto del azar que el legislador, al desarrollar el artículo 288 constitucional, hubiera dispuesto, entre muchas otras cosas, que, en tratándose de competencias de ordenamiento territorial, éstas se diluyeran en el ámbito competencial y jurisdiccional de acuerdo con el nivel de intervención que cada entidad ostenta sobre el suelo, con lo cual la Nación desarrolla las facultades inherentes a ella, en coordinación con los entes territoriales, puntualmente, en los términos del numeral 1° del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011:

- “a) Establecer la política general de ordenamiento territorial en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y las áreas protegidas.
- b), Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquier de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley”.

Por su parte, los departamentos, que también ostentan competencias en materia de ordenamiento territorial, les corresponde, en sintonía con el artículo 288 constitucional, ejercer las siguientes funciones definidas en el numeral 2° de la Ley 1454 de 2011:

- “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 (...).

Precisamente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-138 de 2020, se ocupó de establecer en qué medida resultarían compatibles las competencias atribuidas por la Ley 1474 de 2011 a los departamentos en materia de ordenamiento territorial, en relación con la autonomía municipal; en el comunicado de prensa de la providencia en mención se lee expresamente que:

“(...) ni la función de establecer directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial, ni la de formular Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (PDOT), constituyen violaciones a la autonomía municipal, ya que estos instrumentos no ubican al municipio en situación de subordinación jerárquica respecto del departamento, no materializan mecanismos de tutela administrativa, ni invaden competencias propias de los municipios, en particular, la de reglamentar los usos del suelo. Al respecto, advirtió la Corte que la función de determinar o identificar escenarios posibles o modelos de ocupación y usos del suelo, por parte del departamento, como hipótesis propuestas a los municipios y distritos, corresponde a la función departamental de planear su desarrollo y de coordinar la acción intermunicipal (artículo 198 de la Constitución) (sic), pero la norma no otorga a los departamentos la función de definir directamente y de manera concreta los usos del suelo, lo que sí sería inconstitucional, al tratarse de una indebida suplantación de una función propia de los municipios. Por el contrario, el mismo artículo 29 de la LOOT reconoce que es función de los municipios “b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes”. Resaltó la Corte que, aunque las normas en cuestión requieren ser desarrolladas por el Legislador, quien será encargado de precisar la relación entre los POT y los PDOT, estos últimos son instrumentos para articular las directrices y orientaciones que el departamento formule en la materia por lo que, son mecanismos de coordinación de la acción municipal y, por lo tanto, no constituyen imposiciones del departamento hacia el municipio, lo que sería incompatible con su autonomía constitucionalmente reconocida”.

A su turno, los municipios ostentan las siguientes competencias respecto del ordenamiento territorial, según se establece en el numeral 4° de la Ley 1454 de 2011:

“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”.

Y, de conformidad con lo establecido en el literal b del artículo 8° de la Ley 397 de 1997 (modificado por el 5° de la Ley 1185 de 2008), también es competencia de los municipios, en materia de ordenamiento territorial:

“b) A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos”.

Al igual que con las entidades territoriales antes anunciadas, la Ley 1454 de 2011 también dispuso que las áreas metropolitanas, en el marco de su actuación, y según las disposiciones contenidas en la Ley 1625 de 2013, ejercen competencias de ordenamiento territorial, en la medida en que son responsables de formular:

“(…) planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas” (Ley 1454 de 2011, artículo 29)³⁷.

Y es que las Áreas Metropolitanas están adscritas, por su propia naturaleza, a la dimensión municipal, encarnada en la jurisdicción territorial de los municipios que la conforman, desplegando sus atribuciones, no siendo una entidad territorial, pero como si lo fuera, tal y como lo afirmó la Corte Constitucional en la Sentencia C-072 de 2014:

“En este orden el Área Metropolitana goza de la garantía institucional propia de las entidades territoriales, por virtud de la garantía de autonomía consagrada para los municipios, y no porque ella en sí misma sea una entidad territorial; que como se acaba de explicar, no lo es. Dicha garantía, cuya exigencia deriva de la protección a los municipios, si bien puede ser objeto de regulaciones básicas, como en efecto lo es mediante la ley orgánica acusada en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, no puede transgredir el núcleo esencial de la autonomía de los municipios que la conforman. Núcleo esencial que según se vio, se circunscribe al hecho de que “para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular

³⁷ En este mismo sentido, cf. Ley 1625 de 2013, artsículos 7 literal b y artículo 12.

la materia”. Lo último, como expresión del contenido del artículo 288 de la Constitución que obliga a que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejerzan en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.”

Así las cosas, a modo de conclusión, resultan incontrovertibles tres asuntos, a saber: i), que en Colombia el ordenamiento territorial no es un asunto exclusivo de una única autoridad; ii), que existe un ámbito confuso para el ejercicio de las facultades atribuidas a cada una de las autoridades que intervienen en el ordenamiento territorial, las mismas que se despliegan en el sistema jurídico de manera jerarquizada, haciendo posible la coexistencia de principios del modelo político (autonomía territorial y el principio de Estado unitario), sin que necesariamente resulten excluyentes entre ellas; iii), que, en ese orden de ideas, no es una competencia directa de la Nación ni de los departamentos, y ni siquiera de las áreas metropolitanas, establecer total o parcialmente los elementos que componen las normas urbanísticas municipales, sino, más bien, que su participación gravita en el campo de lo estratégico, a través de orientaciones, así como en la definición de objetivos y políticas que se consoliden o encarnen como normas obligatoriamente generales, a las que, en todo caso, deben sujetarse los municipios a la hora de reglamentar los usos del suelo.

2. COMPETENCIAS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

2.1 LAS ÁREAS METROPOLITANAS: UNA PERSPECTIVA DESDE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY

Existen tres problemas fundamentales a la hora de definir qué son y qué pueden hacer las áreas metropolitanas en Colombia; dichos problemas son: i), la falta de claridad del derecho positivo; ii), la ausencia de jurisprudencia y doctrina; y iii), la multiplicidad de competencias sectoriales (principalmente en punto al ordenamiento territorial). A pesar de estas dificultades, es posible, y hasta necesario, aventurarse a un ejercicio de conceptualización respecto de estos esquemas asociativos, así como a una reflexión acerca de las competencias asignadas a los mismos.

El origen de las áreas metropolitanas en Colombia se remonta a la Constitución de 1986 (cf. artículo 198), en la que se concebían esquemas asociativos compuestos por dos o más municipios de un mismo departamento cuyas relaciones justificaran la existencia de una entidad supra municipal encargada de administrar o prestar servicios públicos.

En el orden constitucional actual, las áreas metropolitanas constituyen esquemas asociativos compuestos por dos o más municipios, ya no necesariamente de un mismo departamento, sobre la base de unas relaciones económicas, sociales y físicas que justifiquen, desde el punto de vista funcional, tal asociación; en todo caso, en los términos del artículo 319 superior, desarrollado legalmente por la Ley 1625 de 2013, bajo las condiciones o compromisos del desarrollo armónico e integrado de los municipios que las conformen, con un margen de acción dado por la existencia de fenómenos que impacten biótica y/o abióticamente a los municipios asociados y que, una vez cristalizados en la norma metropolitana, adquieren la categoría de hecho metropolitano.

De lo anterior se deduce que en Colombia no se puede hablar de áreas metropolitanas sin la existencia y la importante consideración de los municipios; de hecho, son estas entidades las que integran las áreas metropolitanas conforme a un complejo procedimiento establecido en la Ley 1625 de 2013, claramente orientado por los principios democráticos; las áreas metropolitanas son, entonces, instituciones de derecho público, con autonomía presupuestal y administrativa, que cuentan, entre muchas otras, con competencias en materia de ordenamiento territorial.

Y aunque la comprensión sobre las áreas metropolitanas y su marco de acción no ha mutado drásticamente a lo largo de su extendida historia en el derecho nacional, resulta innegable que el pacto político de 1991 amplió el vector competencial con el cual actúan, incluso, hasta el día de hoy, siempre a la luz de lo dispuesto en el artículo 319 superior y en las leyes 1454 de 2011 y 1625 de 2013.

Sobre esos presupuestos, se puede concluir que la conurbación no es el único elemento determinante o justificante de la figura de las áreas metropolitanas; las relaciones económicas y sociales, que constituyen los flujos e interdependencias entre varios municipios, incluidos especialmente los sucesos en la ruralidad, son por su naturaleza, parte insoslayable del complejo, variado y por tal razón, valioso conjunto de elementos que definen el lugar denominado territorio metropolitano.

Es en ese orden de ideas que puede afirmarse, que el abanico de fenómenos que habilitan la existencia e intervención de estos esquemas asociativos territoriales, es tan variable como portentoso; por tal razón se habla de funcionalidad territorial, entendida como el influjo de interacciones multiescalares y multisectoriales de un espacio, el cual se justifica y explica desde lo social y de lo vivido.

Las áreas metropolitanas son en sí mismas un hecho territorial; son un conjunto de fenómenos que las describen y caracterizan, y, por tanto, que las limitan y restringen. De esta manera, el ordenamiento jurídico se encuentra vinculado a la necesidad de responder a estos hechos y, por medio de su positivización, adelantar las reglamentaciones necesarias para permitir no sólo su constante evolución, sino también asegurar su permanencia de cara a garantizar la prestación de servicios públicos para el desarrollo armónico y ordenado del territorio puesto bajo su jurisdicción.

Así mismo, cabe destacar la importancia política y constitucional de las áreas metropolitanas, en el entendido de que ellas, como manifestación del poder público, se legitiman a sí mismas a partir de la prestación eficaz de servicios públicos, de tal suerte que “el Estado no es ya un poder que manda: él es una cooperación de servicios públicos” (Vidal, 1972, p. 86), lo cual, como se dice desde finales del siglo XIX, por ejemplo, por la escuela de Burdeos en boca de doctrinantes como Duguit y Jèze, el concepto de servicio público no sólo define la naturaleza sino también el fundamento del Estado (Marín, 2010, p. 13).

De esta manera, la existencia de las áreas metropolitanas se justifica en tanto se entienda al territorio como un sistema, de suyo, dotado de múltiples variables que lo hacen tan valioso como complejo, y que no se agota en su función u órbita negativa (la circunscripción de los territorios en fronteras, y con ella la gestación de los límites de la actividad estatal local), sino que también se extiende hasta su función u órbita positiva (en tanto habilita la comprensión del territorio como el espacio geográfico que cuenta con interacciones tanto físicas como económicas y sociales, que imponen al Estado la obligación de asegurar la prestación de los servicios públicos bajo los principios de universalidad, eficiencia, igualdad y solidaridad, en todo caso, con miras a la generación de bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población).

En este sentido, cuando el legislador modificó la Ley 128 de 1994, concretamente, mediante el artículo 2º de la Ley 1625 de 2013, fue claro en señalar que las áreas metropolitanas:

“(…) son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada”.

Por todo lo dicho, las áreas metropolitanas en Colombia, gracias al compendio legal y constitucional tantas veces mencionado, son una entidad capaz de coordinar y programar el desarrollo armónico e integrado del territorio puesto bajo su jurisdicción, lo que significa, puntualmente, que el límite jurisdiccional de su intervención no se reduce a simples fronteras territoriales de los municipios que la integran, lo que conlleva a que, a través suyo, se atienda de mejor manera la demanda de dinámicas e interrelaciones territoriales de múltiples sectores de la población, sin que ello implique un abuso del principio de autonomía territorial reconocida constitucionalmente a los municipios, como se advirtió, con la referencia a la Sentencia de Constitucionalidad C 072 de 2014.

2.2 COMPETENCIAS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Como se dijo, el legislador colombiano definió, mal que bien, las competencias de las áreas metropolitanas y el ámbito de su aplicación, más exactamente, a través de las leyes orgánicas 1454 de 2011 y 1625 de 2013, marco normativo en el que se le entrega a estos esquemas asociativos territoriales la responsabilidad de programar y coordinar el desarrollo armónico y sustentable, el desarrollo humano, el ordenamiento territorial y la racional prestación de los servicios de los territorios puestos bajo su jurisdicción (cf. Ley 1454 de 2011, artículo 10).

Así las cosas, las áreas metropolitanas se desenvuelven desde múltiples dimensiones del desarrollo, con lo cual inciden en aspectos tan importantes como la movilidad, el transporte, los servicios de energía y agua potable, la ejecución de obras públicas de carácter metropolitano (tales como las grandes infraestructuras y equipamientos), la seguridad (incluida la alimentaria), el espacio público, el desarrollo humano y económico, el medio ambiente, y muchos otros servicios de escala supramunicipal, de los que, según el interés de este trabajo, se destaca el ordenamiento territorial (cf. Ley 99 de 1993, artículo 55; Ley 1625 de 2013, artículo 7°), en razón de lo cual se le asignan muy variadas competencias, como la que trata el párrafo 2° del numeral 4° del artículo 29 de la Ley 1454:

“(…) la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas”.

En este mismo sentido, el artículo 6° de la Ley 1625 de 2013 hace todo un catálogo de lo que él mismo define como “competencias de las áreas metropolitanas”:

- a) Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman.
- b) Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado.
- c) Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana.
- d) Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial”.

De las normas precitadas se infiere que las áreas metropolitanas cuentan, en punto del ordenamiento territorial, con una importante facultad a la hora de definir normas obligatoriamente generales que establecen objetivos y criterios, a la manera de directrices y orientaciones; huelga aclarar que estas normas, de superior jerarquía, se confeccionan y expiden por la junta metropolitana, la que, dicho sea de paso, está integrada, entre otros, por los alcaldes de los municipios asociados,

garantizándose así, en cierto modo, el carácter democrático y de representatividad que demandan este tipo de instituciones y, en general, el orden constitucional.

Estas directrices y orientaciones incorporan un importante elemento sustanciador: que se desarrollan en función de las realidades metropolitanas cristalizadas jurídicamente como hechos metropolitanos, los cuales, como se dijo, consisten, en los términos del artículo 10 de la Ley 1625 de 2013 (concordado con el párrafo 2º del numeral 4º del artículo 29 de la Ley 1474 de 2011), en “(...) fenómenos económicos, sociales tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana”.

En este sentido, a las áreas metropolitanas les está dado declarar, según se dijo, por la vía de lo que en buen romance normativo se conoce como hechos metropolitanos, la existencia del fenómeno metropolitano y, con él, la habilitación de su intervención, esto es, el escenario de su competencia, desarrollada concretamente mediante dos instrumentos jurídicos: i), el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), el cual incorpora un componente de ordenamiento territorial; y ii), el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT).

Ambas normas, el PIDM y el PMOT, en sintonía con las disposiciones legales tantas veces referidas, se constituyen en normas de superior jerarquía y, por lo tanto, en determinantes a las que deben sujetarse los municipios a la hora de formular y adoptar sus respectivos planes de ordenamiento territorial (cf. Ley 388 de 1997, artículo 10).

Huelga decir, a modo de complemento, que en el marco de estos planes podrá conjurarse también, la función que por disposición de la Ley 99 de 1993, se le asigna a las autoridades ambientales, específicamente a las áreas metropolitanas con más de 1.000.000 de habitantes, en los suelos clasificados como urbanos, sin que para ello deba mediar un hecho metropolitano; pues, como se podrá concluir al final del siguiente capítulo, el origen de esas determinantes ambientales en cabeza de las áreas metropolitanas, no es el fenómeno metropolitano, sino una mera configuración legal que, en uso de su libre configuración normativa, dispuso el Congreso de la República.

2.3. COMPETENCIA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial de los municipios asociados a un área metropolitana y, por lo mismo, vinculados entre sí a fenómenos metropolitanos, plantea muchos retos, principalmente, porque el territorio metropolitano y sus dinámicas no obedecen necesariamente a los límites impuestos desde el escenario político-administrativo de carácter municipal, lo que, en principio, y sin el elemento aglutinante y coordinado de las áreas metropolitanas, impediría la gestión conjunta de las necesidades comunes de los municipios, razón por la cual, como se ha dicho insistentemente, el ordenamiento jurídico colombiano ha autorizado a los municipios para asociarse con miras al desarrollo armónico e integrado del territorio, esto es, para la atención común del fenómeno y la prestación efectiva de los servicios públicos (cf. Constitución Política, artículo 319).

Por lo tanto, los municipios asociados a las áreas metropolitanas deben desplegar las competencias de que tratan las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011, más exactamente, y para las preocupaciones de este trabajo, en materia de ordenamiento territorial mediante la definición de normas urbanísticas, siempre en sintonía con las determinantes que el esquema asociativo haya definido previamente, de modo que los planes de ordenamiento territorial de los municipios asociados sean coherentes entre sí y, con ello, se asegure una ocupación ordenada y un desarrollo sostenible a nivel metropolitano.

Así las cosas, les corresponde a las áreas metropolitanas establecer, dentro del marco constitucional (cf. Constitución Política, artículo 319) y legal (cf. Ley 388 de 1997, artículo 10; Ley 1454 de 2011, artículo 29, numeral 4°, parágrafo 2°; Ley 1625 de 2013, artículos 6°, 7°, 10 y 22), las normas de superior jerarquía a las que deben sujetarse los municipios a la hora de adoptar sus planes de ordenamiento territorial, como quiera que es a partir del ejercicio de esta prerrogativa que se hace posible, como se anunció antes, la armonización de los instrumentos de planificación y gestión del suelo de cada entidad territorial, para que con su ejecución independiente se conjure un correcto desarrollo metropolitano.

Huelga decir que dicha prerrogativa en cabeza de las áreas metropolitanas no obedece a una dinámica o relación de subordinación o jerarquía con los municipios que las componen (Santaella, 2020, p. 31), razón por la cual la definición de determinantes metropolitanas de ordenamiento

territorial se diferencia de otras normas de superior jerarquía, como las dictadas por autoridades de las que sí se pregona dicha relación, verbigracia, las adscritas al nivel central.

Y la diferencia resulta aún más evidente cuando se repara en la manera en que se confeccionan las determinantes del orden metropolitano, en comparación con la manera en que se adoptan por parte de las autoridades del nivel central: en el primer evento se trata de construcciones colectivas de las que participan los municipios asociados, dotándolas de un carácter participativo por parte de éstos, mientras que en el segundo evento dichas normas resultan de un ejercicio autónomo y muchas veces inconsulto con las autoridades locales, convirtiéndolas en una imposición.

Pese a que podríamos conjeturar sobre los problemas que plantea la diferencia antes expuesta, para los efectos de este trabajo, conviene ocuparse de la forma en que se establecen las determinantes metropolitanas, razón por la cual se hace necesario identificar las funciones (ya no las competencias, de las que nos ocupamos en líneas anteriores) de las áreas metropolitanas en punto al ordenamiento territorial, según se encuentran listadas en el artículo 7º de la Ley 1625 de 2013, y que se sintetizan a continuación:

- Ejercer funciones de autoridad ambiental para los suelos urbanos (cf. Ley 99 de 1993, artículos 55 y 66), pudiendo definir normas de superior jerarquía.
- Identificar y regular los hechos metropolitanos
- Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial.
- Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.
- Crear y participar de la conformación de bancos inmobiliarios dirigidos a la gestión del suelo en los municipios puestos bajo su jurisdicción.
- Empezar las acciones requeridos para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano y ejecutarlas de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, así como los planes y programas que lo desarrollen o complementen.
- Formular la política de movilidad regional, junto con los instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, siempre en función o razón de los hechos metropolitanos.

- Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de los espacios libres para parques y zonas verdes públicas.

Como corolario de lo anterior, las áreas metropolitanas definen normas de superior jerarquía respecto del ordenamiento territorial, de suyo, de los municipios que las integran; sin embargo, dichas normas no son propiamente normas urbanísticas, por lo menos no en los términos y condiciones de la Ley 388 de 1997, en la medida en que la reglamentación de los usos del suelo está radicada exclusivamente en cabeza de los municipios, razón por la cual se afirma que las ya referidas determinantes son de naturaleza estratégica (cf. Ley 1625 de 2013, artículo 12), en la medida en que encuentran en la autonomía de los municipios un límite infranqueable.

Sin embargo, el carácter estratégico de las determinantes metropolitanas no riñe con su carácter vinculante, en tanto suponen para las normas urbanísticas dictadas por los municipios un criterio de validez jurídico, es decir, que, aunque estratégicas, estas normas de superior jerarquía deben ser observadas e incorporadas por los municipios en el cuerpo de sus planes de ordenamiento territorial; dicho de otro modo, los componentes general y urbano de los planes de ordenamiento territorial deben desarrollar las determinantes, en procura de que, a través de su ejecución, se consolide el desarrollo armónico e integrado del territorio metropolitano.

3. INSTITUCIONES JURÍDICAS DEL ORDEN METROPOLITANO CON INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

3.1 CONCEPTO, CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS NORMAS DE SUPERIOR JERARQUÍA METROPOLITANAS

Los sistemas jurídicos en general, y el colombiano en particular, regulan los fenómenos, conductas e interacciones, bien sea de carácter personal, o bien sea de carácter institucional; dicho de otro modo, los sistemas jurídicos preceptúan lo que en cada contexto social y cultural se considera como un orden justo, concretamente, por la vía de las instituciones.

Atendiendo a la dogmática jurídica institucionalista, las instituciones jurídicas metropolitanas son el núcleo de relaciones jurídicas que, ordenadas en torno a la idea del desarrollo armónico e integrado del territorio, les entregan a los municipios la hoja de ruta para brindar a los ciudadanos más y mejor calidad de vida, traduciéndose su aplicación en una sociedad justa, integrada, armónica, libre y floreciente. Esas relaciones jurídicas cuya construcción se origina en la realidad social, suponen para el ordenamiento jurídico la conformación de una serie de cánones con un objeto y contenido específico y cuyo carácter es obligatorio, que vincula jurídicamente a los municipios a dichas relaciones jurídicas.

Sin embargo, para los representantes de la teoría institucionalista del derecho, no es suficiente con comprender el fenómeno y su relación con la norma general, sino que se hace necesario, también, entender qué es la institución jurídica, vista desde la realidad social, la que demarca el sentido y el contenido mismo del ordenamiento jurídico. Por lo dicho en precedencia la comprensión de las instituciones jurídicas del nivel metropolitano desde la perspectiva de la realidad social resulta relativamente sencillo, comoquiera que, según se dijo, los fenómenos metropolitanos son los que demarcan el ámbito competencial de las áreas metropolitanas.

Entonces, las normas de superior jerarquía de que tratan las leyes 1454 de 2011 y 1625 de 2013, admiten que entidades como las áreas metropolitanas expidan normas (instituciones jurídicas) que, sin desconocer la autonomía constitucionalmente atribuida a los municipios, se incorporan, por la vía de la concertación, en las instituciones jurídicas de éstos (muy especialmente en los planes de

ordenamiento territorial), en sintonía con la realidad social en la que se inscriben, o, dicho de otra manera, en el mismo hecho metropolitano que las justifica y vitaliza.

Tenemos pues que el concepto de norma de superior jerarquía del orden metropolitano cuenta con un criterio dual, es decir, es tanto una prerrogativa-función (cf. Ley 1625 de 2013, artículo 7º) en cabeza de las áreas metropolitanas, como una institución jurídica con origen en la realidad social que se constituye en una pauta normativa a la que deben sujetarse sus destinatarios, es decir, los municipios.

Así las cosas, el fenómeno metropolitano se cristaliza jurídicamente a la manera de lo que el legislador denominó el hecho metropolitano (cf. Ley 1625 de 2013, artículo 12): mientras que el primero se ubica en el plano de la realidad social y cultural, el segundo se ubica en el plano de lo normativo; y aunque los asuntos jurídicos también se inscriben en las lógicas sociales y culturales, éstas no se agotan en aquellos.

Ahora bien, el contenido de los hechos metropolitanos, así como su desarrollo reglamentario, es lo que les atribuye la naturaleza de normas obligatoriamente generales, en las que, al tenor del literal g) del artículo 13 de la Ley 1625 de 2013, se establecen “(...) los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos”, de cara a que, mediante esta regulación normativa, se atiendan las externalidades que comportan dichos fenómenos.

Sin embargo, como se anunció desde las primeras páginas de este trabajo, existe una aparente tensión entre las facultades de las áreas metropolitanas en función del ordenamiento territorial, desarrolladas mediante las normas obligatoriamente generales a las que se ha hecho mención, con las facultades de los municipios de reglamentar los usos del suelo en el marco de la autonomía que les ha sido constitucionalmente reconocida; confusión que, dicho sea de paso, favorece la ya existente falta de gobernanza local y metropolitana.

Y se dice que se trata de una tensión sólo aparente, y nada más que aparente, porque las normas obligatoriamente generales, como también se les conoce a las determinantes de ordenamiento territorial que dictan las áreas metropolitanas, no son normas específicas en el marco de la reglamentación de los usos del suelo, sino que son, dada su naturaleza, del orden estratégico metropolitano y, bajo esa condición, limitadas en cuanto a su alcance.

Una interpretación como esta descarta la existencia de una ilegítima intromisión de las áreas metropolitanas en el ámbito competencial de los municipios y, por consiguiente, en su autonomía, porque, se reitera, aspectos como la reglamentación de los usos del suelo se conserva exclusivamente en cabeza de los municipios; sin embargo, es preciso resaltar que este último ejercicio, el de la reglamentación de los usos del suelo por parte de los municipios, debe guardar coherencia con las estrategias metropolitanas vertidas en las determinantes de ordenamiento territorial, manera en la cual se salvaguarda, de buena forma, la vigencia de los dos principios constitucionales en juego, a saber, la autonomía municipal y el concepto constitucional de Estado Unitario.

En definitiva, la adscripción de un municipio a un área metropolitana relativiza sus competencias en materia de ordenamiento territorial para el aseguramiento del desarrollo armónico y coordinado de su propio territorio junto con el de los demás municipios recogidos en el esquema asociativo, sin que ello implique la cesión de sus competencias, sino más bien de su materialización a través de la cooperación.

Pero, para que las competencias de las áreas metropolitanas en materia de ordenamiento territorial no riñan con la autonomía municipal, es necesario entender que las normas obligatoriamente generales establecen lineamientos o formas ideales de ocupación de los territorios en función o por virtud de los hechos metropolitanos (cf. Ley 1454 de 2011, artículo 29, parágrafo 2°), del tal suerte que los municipios sólo se encuentran obligados a realizar, en la mayor medida posible, esos lineamientos o formas ideales, pudiendo aún establecer el detalle de la ocupación e intensidad de las actividades que se desarrollan sobre su jurisdicción.

Así las cosas, las normas obligatoriamente generales no son, en estricto sentido, normas que regulen los usos del suelo, sino que son, por su propia naturaleza, del orden estratégico para orientar la reglamentación de los usos del suelo, con lo cual, aunque unos y otros tipos de normas se identifiquen en cuanto al objeto de su intervención, se diferencian en cuanto a la intensidad y especificidad de dicha intervención.

Como corolario de lo anterior, los municipios conservan la competencia para establecer el componente general del plan de ordenamiento territorial, el cual orienta los componentes urbano y rural, siempre en consideración de los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en función de los hechos metropolitanos, de manera que sea posible la gestión conjunta del territorio metropolitano.

Por lo dicho, las normas estratégicas de ordenamiento territorial se caracterizan no sólo por un criterio subjetivo (referido a quién las emite), sino también por uno objetivo (referido a lo que se proponen conseguir), de tal suerte que las normas estratégicas metropolitanas son, desde el punto de vista subjetivo, de competencia de las áreas metropolitanas, y, desde el punto de vista objetivo, determinantes de ordenamiento territorial en cuanto se refieran a los hechos metropolitanos (cf. Ley 388 de 1997, artículo 10; Ley 1454 de 2011, artículo 29, parágrafo 2º; Ley 1625 de 2013, artículo 13, literal g, y artículo 22 literal g).

Más detalladamente, sobre el propósito de las normas estratégicas metropolitanas, se puede afirmar que éstas son fuente de validez de la norma urbanística local, en tanto ésta debe guardar coherencia con aquélla; pero las normas obligatoriamente generales de orden metropolitano no sólo son fuente de validez de las normas urbanísticas locales, sino que son, además, fuente de inspiración, en la medida en que a través de éstas se concretan elementos tan vitales como el modelo de ocupación de los municipios, siempre en sintonía con lo dispuesto en lo trazado en aquellas.

En consideración al criterio objetivo de las normas estratégicas metropolitanas, éstas no pueden dirigirse a la definición de normas urbanísticas asociadas a la reglamentación de los usos del suelo, competencia que como se ha dicho insistentemente, está radicada exclusivamente en cabeza de los municipios (cf. Constitución Política, artículo 313, numeral 7º).

En cambio, las normas estratégicas metropolitanas sí pueden y deben estar orientadas a establecer los elementos que puedan inspirar y orientar la gestión pública local; razón por la cual, coherentemente, el legislador dispuso que el contenido de las normas obligatoriamente generales del orden metropolitano se construyeran en términos de la fijación de objetivos y criterios con base en los cuales se puedan y deban adoptar decisiones en el territorio respecto de su uso y ocupación (cf. Ley 1625 de 2013, artículo 13, literal g, y artículo 22 literal g), sin que en los instrumentos metropolitanos se adopten precisamente esas decisiones sobre el uso y ocupación del suelo, condición con la cual se garantiza la vigencia de la autonomía de los municipios.

Comoquiera que la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración pública es de reserva legal³⁸, por supuesto, en el marco de los límites impuestos por el constituyente (cf. Corte Constitucional, Sentencia C-053 de 2019), el legislador expidió la Ley 1454 de 2011, conocida como ley de ordenamiento territorial, en la que, entre otras cosas, se reconoció la concurrencia de competencias en punto del ordenamiento territorial y definió una serie de principios sobre los cuales deben desenvolverse las entidades competentes y concomitantes, a fin de hacer posible la coexistencia de los compromisos constitucionales de la autonomía territorial y el Estado unitario.

Como se dijo en otro apartado de este texto, los principios definidos por el legislador en la Ley 1454 de 2011 para hacer viable la concurrencia de competencia en materia de ordenamiento territorial son: concurrencia, subsidiariedad y coordinación. Estos principios, además de servir de criterio orientador del ejercicio de la autoridad metropolitana, imponen, junto con el principio constitucional de autonomía territorial, el marco en el cual se deben desarrollar las competencias de estos esquemas asociativos a la hora de definir las normas de superior jerarquía, como se sabe, de carácter estratégico.

En síntesis, las determinantes de ordenamiento territorial expedidas por las áreas metropolitanas, en tanto instrumentos normativos, comportan un poder de direccionamiento de los desarrollos territoriales de los municipios asociados, con el fin de responder coordinadamente a los retos que imponen unas condiciones o relaciones económicas, sociales y físicas comunes, es decir, las externalidades del fenómeno metropolitano cristalizado jurídicamente a la manera de un hecho metropolitano.

Las mencionadas determinantes de ordenamiento territorial se expresan, como quedó dicho, en clave de postulados abiertos e indeterminados, consolidados a través de objetivos y criterios de ordenamiento territorial, siempre en el marco de líneas puramente estratégicas, condición insoslayable a riesgo de invadir la órbita de la autonomía municipal, en tanto le corresponde al municipio, sobre la base de las estrategias metropolitanas, definir sus normas urbanísticas de detalle, especialmente, en razón o función de los usos del suelo.

³⁸ Reserva legal de corte orgánico, la cual constituye una garantía institucional dirigida a salvaguardar el orden democrático del Estado (Cfr, C- 273 de 2016)

3.2 CONCEPTO, CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS HECHOS METROPOLITANOS EN FUNCIÓN DEL TERRITORIO: UNA REFLEXIÓN A PROPÓSITO DE LAS DETERMINANTES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Hasta ahora se ha dicho mucho sobre los hechos metropolitanos; sin embargo, en este capítulo no sólo se considerarán en función del ordenamiento territorial, sino también en función del territorio, es decir, sin remisión exclusiva a su significado jurídico, para considerar, también, su significado material como criterio de valor fáctico de las normas urbanísticas municipales.

Según se dijo, los hechos metropolitanos son el reconocimiento, vía acto administrativo, de los “fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana” (Ley 1625 de 2013, artículo 10) y se determinan conforme a seis criterios establecidos por el legislador en el artículo 11 de la Ley 1625 de 2013, como condiciones para su determinación:

- “1. Alcance territorial. Permite tomar en cuenta su impacto sobre el territorio, bajo la consideración de sus costos y beneficios, para evaluar si disponen de alcance metropolitano.
2. Eficiencia económica. Sustente la evaluación del impacto del proyecto sobre la estructura metropolitana y/o regional, en cuanto a la generación de nuevas economías de escala.
3. Capacidad financiera. Facilita el análisis de aquellas acciones o funciones que, por su escala, requieren de inversiones que superan las capacidades locales individuales.
4. Capacidad técnica. Conduce a analizar las funciones, obras o servicios, que (sic) por su complejidad técnica o tecnológica, por la naturaleza de los recursos materiales, los equipamientos o los métodos de gerencia y operación son más eficientes y eficaces en el nivel supramunicipal.
5. Organización político-administrativa. Permite evaluar si el soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho metropolitano debe corresponder con un nivel superior al municipal, como la instancia más idónea para entender el problema o situación desequilibrante.
6. Impacto social. Evalúa la incidencia del fenómeno o hecho metropolitano en la población”.

Estos criterios nos permiten entender con facilidad que no cualquier situación fáctica es un fenómeno con significado o trascendencia metropolitana, sin embargo, también nos permite esclarecer con algún grado de precisión cuáles sí lo son, lo que demarca el ámbito de intervención y de competencia de las áreas metropolitanas, en la medida en que son estas entidades supralocales las que cuentan con mayores y mejores capacidades de gestión de realidades que desbordan las

capacidades de los municipios, sin perjuicio de la obligación de éstos de atender, como primer responsable, los fenómenos que presentan en el ámbito de su jurisdicción territorial.

En este orden de ideas, la gestión conjunta de un fenómeno metropolitano supone, por la vía de la cooperación y la concertación, el surgimiento de un complejo sistema de gobernanza sustentado, así mismo, en un complejo sistema normativo (por ejemplo, mediante la expedición de los planes integral de desarrollo metropolitano, los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, normas ambientales, políticas de desarrollo sostenible, planes de desarrollo municipal, planes de ordenamiento territorial, instrumentos de gestión y financiación, entre otros) que tiene por objeto no sólo establecer, sino también asegurar la política de planeación y gestión del orden metropolitano.

Así las cosas, las determinantes metropolitanas, necesariamente concebidas en función de los hechos metropolitanos, constituyen la reglamentación de superior jerarquía a la que deben acogerse los municipios a la hora de adoptar sus planes de ordenamiento territorial, en la medida en que representan un criterio de validez de las normas de carácter local y, al mismo tiempo, un criterio orientador para las mismas.

Ahora bien, como se dijo, las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, construidas en razón o función de los hechos metropolitanos, vinculan a los municipios a la hora de dictar sus normas urbanísticas (e incluso, a las propias áreas metropolitanas de cara al cumplimiento de sus deberes, no sólo para la adopción de normas urbanísticas, sino, en general, de todas las competencias atribuidas a ellas (-cf. Ley 1625 de 2013, artículo 9°-); pero dichas determinantes no sólo condicionan, sino que también están condicionadas, más exactamente, a otras fuentes y criterios de validez como las reglas que disciplinan su constitución (esto es, que la autoridad que la expida tenga competencia y que siga el procedimiento previamente establecido) y que no sea incompatible con otras normas de mayor rango.

Pero, al margen de lo relativo a las condiciones de validez de las determinantes metropolitanas referidas al órgano y trámite para su expedición, resulta particularmente relevante lo atinente a sus contenidos, cuestión resumida en si éstos son o no justos y eficaces; el problema de la justedad de la norma obliga a que el hecho metropolitano declarado por el órgano competente y de acuerdo al trámite preestablecido obedezca a una realidad social y, con ella, al esquema de valores que se irradian desde el pacto político, pasando por la ley y los reglamentos.

La falta de justeza en los contenidos de las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial actúa en perjuicio de éstas, más exactamente, de su legitimidad, tornándose, en palabras de Zagrebelsky, en un instrumento ‘metapositivo’, esto es, a lo que el autor refiere como un totalitarismo jurídico o “(...) la disponibilidad del derecho como mera forma para la propia degeneración totalitaria” (2014, p. 19).

Por otra parte, el problema de la eficacia de las normas se refiere a si ésta tiene la capacidad real de ser acogida, respetada y desarrollada, para el caso de las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, por los instrumentos de planificación local, lo que supone, a ciencia cierta, que el sistema jurídico debe dotarla de suficiente vigor para que sea cumplida.

En desarrollo de lo anterior, las determinantes metropolitanas, como expresión de los fenómenos metropolitanos (cf. Ley 1625, artículo 7°, literal a), y en tanto instituciones jurídicas expedidas por los órganos competentes, conforme al trámite preestablecido y con contenidos de los cuales se pueda reputar su justedad y eficacia, habilitan a las áreas metropolitanas a elaborar todo un sistema normativo trazado por un amplio espectro formal de conformación jurídica y respetuoso de las autonomías territoriales.

En relación con los aspectos más puntuales de los contenidos materiales de las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, cabe destacar que éstos responden a una lógica dual: por un lado, cuentan con un aspecto formal, propio de su naturaleza normativa, y, por otro lado, cuentan con un aspecto empírico, que remite a la experiencia en tanto percepción de un fenómeno de trascendencia metropolitana con significados económicos, sociales, ambientales, físicos, culturales, tecnológicos, territoriales, políticos o administrativos, fenómenos que, dicho sea de paso, tienen valor jurídico en la medida en que se encuentren representados en forma de hechos metropolitanos, lo que, por lógica, vincula a estas determinantes al ámbito tanto material como formal de los hechos metropolitanos.

El contenido empírico de las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial se desarrolla en orden a los criterios establecidos en el artículo 11 de la Ley 1625 de 2013, en el entendido de que las áreas metropolitanas están en la obligación de definir, con el límite que fija el principio de autonomía territorial, el alcance territorial y económico del fenómeno, la capacidad de la entidad asociativa para gestionarlo y financiar su atención (por supuesto, en mejores términos que lo

que razonablemente se esperaría por parte del municipio) y la incidencia del fenómeno o hecho metropolitano en la población.

De esta manera, la declaratoria del hecho metropolitano, y su concreción en las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, trasciende el escenario puramente declarativo o descriptivo, y exige, además, que se incorporen suficientemente los elementos con los cuales habrían de desarrollarse esas “(...) normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas al fenómeno metropolitano” (Ley 1454 de 2011, artículo 29, párrafo 2°).

Así las cosas, los elementos a través de los cuales se deben desarrollar las determinantes de ordenamiento territorial, vienen dados, en cierto modo, por tres aspectos básicos de los hechos metropolitanos, a saber:

1. El espacial, que comprende la visión territorial, la definición de objetivos y criterios y, no menos importante, las líneas estratégicas para su atención.
2. El organizacional, que supone el reconocimiento de responsables, las conclusiones de la evaluación técnica y de capacidades económicas y administrativas;
3. El temporal, que sugiere la definición de plazos para la consecución del propósito asociados a cada una de las líneas estratégicas.

Para el primero de estos aspectos básicos de los hechos metropolitanos, esto es, el espacial, la entidad metropolitana debe definir la visión territorial metropolitana, que no es lo mismo que establecer el modelo de ocupación territorial (referido más bien a la estructura urbana, tarea propia de los municipios -Ley 388 de 1997, artículo 21-); esta visión comprende un proyecto de ciudad metropolitana de la que la ciudadanía debe apropiarse y contribuir en su dimensionamiento, en la medida que el fenómeno es, como se ha dicho en múltiples ocasiones, una realidad social que marca el ámbito de intervención del esquema asociativo.

La visión territorial es el punto de partida del desarrollo metropolitano y representa las bases de todo el componente estratégico de las normas obligatoriamente generales que expida la entidad metropolitana, caracterizándose por ser entendible y descriptiva, así como por reproducir la identidad metropolitana con la que se sustenta la intervención del fenómeno; de esta manera, las líneas

estratégicas metropolitanas guardan estrecha relación con las normas estructurales de los planes de ordenamiento territorial, en el marco del componente general de aquellos, por lo que éstas últimas están llamadas a considerarlas y materializarlas como criterios de validez de las normas de los componentes urbano y rural de los instrumentos para el desarrollo municipal.

Ahora bien, el aspecto espacial, como contenido básico de los hechos metropolitanos, y con ellos de las determinantes de ordenamiento territorial, también comporta, como se dijo, la incorporación de unos objetivos y criterios, los cuales se ubican en el plano de lo estratégico (y de ahí precisamente que se hable de líneas estratégicas como el tercer aspecto básico de los hechos metropolitanos), en la medida en que constituyen parámetros para asegurar la programación y coordinación del desarrollo armónico e integrado de la metrópoli.

La trilogía de elementos que componen el aspecto espacial al que se viene haciendo referencia se completa con la definición de actuaciones base, a través de las cuales se establecen líneas estratégicas para la atención del fenómeno metropolitano. Estas líneas presentan cierto grado de madurez normativa y, con ello, esclarecen la forma con la que se logran los objetivos y se respetan los criterios del desarrollo. Se reitera, no se puede pensar que la línea estratégica está circunscrita a definir normas urbanísticas municipales, lo que, como se sabe, representa uno de los elementos principales del núcleo esencial del principio de la autonomía municipal.

En cambio, las líneas estratégicas sí pueden ocuparse de definir cada uno de los planes, programas y proyectos necesarios para coordinar el desarrollo armónico e integrado del suelo; establecer intervenciones en el territorio a través de la construcción de infraestructura metropolitana; abrir espacios a la participación ciudadana; generar políticas de apoyo a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad; coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas; entre otras (cf. Ley 1625 de 2013, artículo 7°).

Por otra parte, el aspecto organizacional remite a los componentes materiales requeridos para la atención del fenómeno; este aspecto obliga a las entidades metropolitanas a contar con la capacidad técnica, económica y administrativa suficiente, para asegurar que el elemento social y territorial del fenómeno pueda ser atendido en debida forma por parte del esquema asociativo (cf. Ley 1625 de 2013, artículo 11, numerales 3°, 4° y 5°).

De este modo, la entidad metropolitana, a la hora de declarar un hecho metropolitano, debe asegurarse de que cuenta con los recursos institucionales suficientes para la atención del fenómeno; mejor dicho, que cuenta con la capacidad financiera, técnica y administrativa que la perfila “(...) como la instancia más idónea para entender el problema o situación desequilibrante” (Ley 1625 de 2013, artículo 11).

El último de los aspectos básicos de cara a la declaratoria de los hechos metropolitanos es, como se dijo, el temporal, el cual demanda una programación para el desarrollo de las líneas estratégicas de intervención, que permita la incorporación de las determinantes en los diferentes planes de ordenamiento municipal de las entidades territoriales miembro de la asociación. Cabe destacar la importancia de este aspecto, en la medida en que permite programar realísticamente la consecución de los objetivos trazados.

En definitiva, los hechos metropolitanos, desarrollados en el plano asociativo a la manera de determinantes de ordenamiento territorial, son criterios de validez de las normas de los planes de ordenamiento territorial, de suyo, expedidos por los municipios integrados al área metropolitana, en todo caso, bajo las consideraciones pertinentes en términos de justedad y eficacia que las doten de legitimidad y juridicidad.

3.3 CONCEPTO, CONTENIDO Y ALCANCE DEL PEMOT EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL METROPOLITANO

Los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) fueron creados por la Ley 1625 de 2013; son, en sí mismos, el desarrollo de una función legal en cabeza de las áreas metropolitanas (cf. artículo 7º), y tiene por objetivo servir de marco de acción del ejercicio de poder metropolitano en materia de ordenamiento territorial, como se sabe, en procura de un desarrollo armónico y coordinado del territorio que agrupa.

Aunque la ley no es clara en señalar cuál es el órgano competente para la expedición del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, de una lectura elementalmente sistemática de la norma se puede concluir, sin asomo de duda, que se trata de una competencia radicada en cabeza de la junta metropolitana, en primer lugar, porque en este órgano directivo radica la cláusula general de competencia del orden metropolitano y, en segundo lugar, porque es precisamente la junta a quien le corresponde “armonizar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, con el Plan

Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial” (Ley 1625 de 2013, artículo 20, literal a, numeral 3°).

Y, por si fuera necesario abundar en razones, el numeral 8° del artículo 23 de la misma ley es claro en señalar que le corresponde al presidente de la junta metropolitana “promover la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y construir el Expediente Metropolitano que permita hacer seguimiento a su implementación y desarrollo”, lo que significa, ni más ni menos, que esa proposición debe elevarse precisamente ante el órgano que él preside, como se sabe, la junta metropolitana, de tal suerte que a ésta le corresponde su adopción.

En cuanto a sus contenidos, y en tanto plan estratégico, el plan metropolitano de ordenamiento territorial está integrado por una serie de elementos asociados a la finalidad de articular las estrategias, directrices y políticas respecto del ordenamiento físico-territorial de los municipios asociados, lo que perfila a dicho plan como un marco de acción al cual deben sujetarse las normas de ordenamiento territorial que expidan los municipios (cf. Ley 1625 de 2013, artículo 7°, literal c); es en este sentido que se hace necesario determinar, con algún grado de precisión, si la totalidad de componentes de dicho instrumento son normas obligatoriamente generales, o si, por el contrario, sólo uno o algunos de ellos comportan la calidad de determinantes de ordenamiento territorial.

Recuérdese que sólo adquieren la calidad de determinantes de ordenamiento territorial aquellas normas que se expidan en relación y para la gestión de los hechos metropolitanos; y será precisamente este indicador el que nos permita identificar el carácter vinculante de los contenidos del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial en relación con los municipios asociados a la hora de expedir sus normas de ordenamiento territorial (cf. Ley 388 de 1997, artículo 10; Ley 1454 de 2011, artículo 29; Ley 1625 de 2013, artículos 12 y 22).

El artículo 22 de la Ley 1625 de 2013 enlista los contenidos mínimos que, en función del modelo de ordenamiento territorial, debe contener todo plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, a saber:

- “a) Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento);
- b) Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi);

- c) Definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana;
- d) Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito;
- e) Ordenamiento del suelo rural y suburbano;
- f) Establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental;
- g) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley;
- h) El programa de ejecución, armonizando sus vigencias a las establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman;
- i) Las demás directrices necesarias para el cumplimiento de los planes”.

Repárese en que estos contenidos mínimos del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial no son en sí mismos determinantes de ordenamiento territorial; podemos observar que no todos hacen referencia a los hechos metropolitanos, sino que son, por su propia naturaleza, el marco estratégico que la entidad metropolitana fija para articular las directrices y políticas que expida con ocasión de las competencias que, en punto del ordenamiento territorial, está llamada a desarrollar.

Dicho de otra manera, el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial es, por su naturaleza, un plan metropolitano de orden estratégico, que desarrolla políticas, mecanismos, programas y directrices para el cumplimiento efectivo de las obligaciones asignadas a las áreas metropolitanas, pudiendo, conforme lo establece el literal g del artículo 22 de la ley 1625 de 2013, establecer “(...) normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos (...)”.

En síntesis, de los nueve contenidos básicos de los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, el único que desarrolla plenamente un programa de ordenamiento territorial en clave de determinantes metropolitanas es el literal g, mientras que los demás contenidos enlistados en el artículo 22 de la Ley 1625 de 2013 pueden incidir o complementar las determinantes

contenidas en el literal en mención, por supuesto, en el marco de su especialidad, y siempre que se vinculen con las materias referidas o relacionadas con los hechos metropolitanos.

Debe considerarse igualmente que existe una estrecha correlación entre el contenido de que trata el literal g del artículo 22 de la Ley 1625 de 2013 y el componente físico territorial de todo plan integral de desarrollo metropolitano, en la medida que este último define los criterios metropolitanos de visión territorial de cara a:

“(…) implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción. Este marco constituye una norma de superior jerarquía y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a hechos metropolitanos”. (Ley 1625 de 2013, artículo 12).

Con base en los anterior, el plan integral de desarrollo metropolitano establece determinantes de ordenamiento territorial respecto del componente físico territorial del suelo puesto bajo su jurisdicción y, en ese orden, le corresponde al plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, siempre en función de los hechos metropolitanos, complementarlas, dimensionarlas o concretarlas, según el componente de que se trate.

En este orden de ideas, el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial no es, por sí mismo, y en su estricta literalidad, una norma de superior jerarquía, sino que es un instrumento fundamentalmente de gestión de la entidad metropolitana, que cristaliza jurídicamente hablando esas determinantes de ordenamiento territorial, idealmente trazadas desde el plan integral de desarrollo metropolitano y declaradas válidamente según la suerte de procedimiento que establecen los artículos 10 y 11 de la ley 1625 de 2013.

Resulta así incuestionable la correlación que existe entre el literal b) del artículo 7, literal g) del artículo 13, numeral segundo del literal a) del artículo 20 y el literal g) del artículo 22 de la Ley 1625 de 2013, respecto del párrafo segundo del artículo 29 de la ley 1454 de 2011, cuando disponen que, son normas a las que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial, aquellas que definan los objetivos y criterios, en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, y por tal razón se excluye de plano, cualquier contenido de dichos planes metropolitanos que estén en disocio con los hechos metropolitanos o incluso soportados en aquellos no declarados válidamente.

Por lo recién dicho, el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial es un compendio de contenidos, incluso que puede superar los mínimos taxativos que la ley le otorgó, que imprime el componente físico espacial del plan de desarrollo pudiendo contener, de conformidad con el literal g) del artículo 22 de la ley 1625 de 2013, normas obligatoriamente generales a las que deben acogerse los municipios cuando se refieran a las materias reguladas en los hechos metropolitanos.

Desde el punto de vista sustancial, el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial es un instrumento que, si bien puede contener y desarrollar determinantes de ordenamiento territorial, su principal función es la de establecer una ruta de gestión en el marco de actuación que debe cumplir la entidad metropolitana, es decir, es una ruta de trabajo y gestión con la que despliega su labor de coordinación y planificación integral, esto en la medida en que define programas y proyectos asociados a un componente de ejecución que, incluso, debe sujetarse a un expediente metropolitano en los términos del párrafo del artículo 22 de la Ley 1625 de 2013:

“PARÁGRAFO. Con el fin de garantizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de lo establecido en el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el Área metropolitana respectiva deberá constituir el expediente metropolitano”.

Entonces, el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial sólo se constituye en una determinante de ordenamiento territorial cuando contenga normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios de obligatorio cumplimiento para los municipios, siempre y cuando se relacionen con las materias referidas a los hechos metropolitanos, en la medida en que los demás contenidos del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (en su gran mayoría asociados a los procesos descriptivos y programáticos de los contenidos mínimos del plan -Cf. Ley 1625 de 2013, artículo 22-) no siempre se relacionan con dichas materias, condición que, como se ha dicho insistentemente, resulta insoslayable para predicar válidamente de estas su condición de norma de superior jerarquía.

En síntesis, cuando las estrategias, directrices y políticas que contenga el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial definan los objetivos y criterios en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, se considerarán criterios de validez de las normas urbanísticas municipales, y, en ese orden de ideas, de obligatorio cumplimiento (cf. Ley 1625 de 2013, artículo 22, literal g).

Con lo dicho, el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial es, como su nombre lo indica, un plan de la entidad metropolitana, el cual contiene el marco de actuación de la entidad metropolitana en el cual se desarrolla el componente territorial del plan integral de desarrollo metropolitano y, en ese sentido, debe contener las normas obligatoriamente generales a las que deben sujetarse los municipios a la hora de adoptar sus planes de ordenamiento territorial en lo que haga mención a los hechos metropolitanos.

3.4. LOS HECHOS METROPOLITANOS: ¿UN LÍMITE A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

En este último apartado conviene concluir, sobre la base de lo dicho, si los hechos metropolitanos, recogidos en las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, incorporadas a su vez en los planes integrales de desarrollo metropolitano y en los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, constituyen o no un límite a la autonomía de los municipios.

En primer lugar, es preciso dar una respuesta desde el punto de vista estrictamente jurídico, en orden a dos argumentos principales: i), las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial sólo resultan vinculantes para los municipios en tanto se refieran a las materias propias de los hechos metropolitanos declarados y, en ese orden de ideas, los hechos metropolitanos no hacen mención a un fenómeno municipal sino, como se sabe, y por pura lógica, a un fenómeno que se extiende más allá de sus fronteras político-administrativas; y ii), que las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, necesariamente dictadas en razón o función de los hechos metropolitanos, no pueden reglamentar, ni siquiera insipientemente, los usos del suelo, competencia exclusivamente del orden municipal.

Frente al primero de los argumentos, según el cual las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial sólo resultan vinculantes para los municipios a la hora de dictar sus planes de ordenamiento territorial bajo la condición de que aquéllas efectivamente desarrollen o estén referidas a los hechos metropolitanos previamente declarados en legal y debida forma por la junta metropolitana, permite concluir que no encierran una limitación a la autonomía municipal, comoquiera que se trata de una actuación metropolitana restringida en cuanto a su alcance, de tal suerte que no puede ocuparse o regular aspectos estrictamente municipales.

Dicho de otro modo, si se cumple la condición de que las determinantes metropolitanas sólo se puedan expedir en razón de los hechos metropolitanos, y éstos a su vez no se puedan sino referir a situaciones de connotación metropolitana (de suyo, que el impacto de dichos fenómenos excedan los límites territoriales, administrativos y políticos de los municipios), no se puede predicar la limitación de la autonomía municipal en la medida en que los asuntos estrictamente municipales se mantendrán fuera del ámbito de intervención de las áreas metropolitanas.

Y, en relación con el segundo argumento del plano que aquí se dio en llamar estrictamente jurídico, conviene destacar que las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial se ubican, como se ha dicho tantas veces, en el plano de lo puramente estratégico, y, por tal razón, no habilitan a las áreas metropolitanas para reglamentar los usos del suelo de los municipios asociados a ellas, competencia que bajo cualquier interpretación se encuentra indiscutiblemente radicada en cabeza de los municipios, con lo cual el núcleo esencial del principio de autonomía municipal en materia de ordenamiento territorial se mantiene incólume (cf. Corte Constitucional, Sentencia C-072 de 2014).

Así es que, aun cuando respecto de los usos del suelo se fijen objetivos y criterios de orden metropolitano, como se sabe, en función de los fenómenos metropolitanos recogidos jurídicamente a la manera de hechos metropolitanos, no se puede predicar un límite al ejercicio autónomo de los municipios para reglamentar los usos del suelo cuando las normas de superior jerarquía componen la materialización de un “(...) modelo que excluye las actuaciones ‘ultra vires’ y aspira (idealmente) a una construcción coordinada, escalonada e incremental a partir de la acción combinada de todas las autoridades implicadas” (Santaella, 2020 p. 11)

Y, en segundo lugar, conviene complementar la respuesta dada desde el punto de vista estrictamente jurídico, con un argumento de orden principalmente político constitucional, en el sentido de que la observancia de las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial por parte de los municipios a la hora de adoptar sus planes de ordenamiento territorial no limitan la autonomía municipal, comoquiera que dichas determinantes, como se sabe, se encuentran vinculadas

estrictamente a razones de índole metropolitano y son adoptadas en el marco de un escenario participativo³⁹ y por consiguiente democrático para los municipios.

Lo anterior, toda vez que los hechos metropolitanos, los planes integrales de desarrollo metropolitano y los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial son expedidos por la junta metropolitana (cf. Ley 1625 de 2013, artículo 20), órgano deliberativo en el que tienen asiento los alcaldes de los municipios asociados (cf. artículo 15, numeral 1º) y representatividad de los concejos municipales (cf. artículo 15, numerales 2º y 3º), lo que significa, ni más menos, que no se trata de una imposición, sino, de un acuerdo político que, antes que limitar, desarrolla la autonomía de los municipios en el plano asociativo metropolitano, siempre bajo la tutela de los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad⁴⁰.

Con lo dicho es correcto concluir que las normas obligatoriamente generales dictadas por las áreas metropolitanas en legal y debida forma (lo cual implica, como se ha dicho tantas veces, que deben remitir y desarrollar los compromisos adquiridos en el marco de la declaratoria de los hechos metropolitanos) no limitan la autonomía de los municipios asociados a este tipo de esquemas y, por el contrario, desarrollan los principios de ordenamiento territorial (cf. Constitución Política, artículo 288; Ley 1454 de 2011, artículos 3º y 27), haciendo posible la coordinación y programación del desarrollo armónico del territorio (cf. Constitución Política, artículo 319).

Así las cosas, la única posibilidad que existiría para que a través de los hechos metropolitanos (y con ellos, por medio de las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial) se pudiera limitar la autonomía municipal, se concretaría a partir de una deformación de las reglas de juego en materia de competencias de las áreas metropolitanas y de los contenidos de sus actos; en otras palabras, sólo sobre la base de un exceso competencial por parte de las áreas metropolitanas (por

³⁹ Sin duda, el escenario participativo que gobierna la expedición de determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial se limita a la democracia representativa, que se radica en cabeza de los alcaldes y concejales que participan en la Junta Metropolitana. La ausencia de participación democrática directa pudiera plantear serios vicios de legitimidad a las decisiones que toma este órgano colegiado de gobierno, en la medida que al disponer de normas obligatoriamente generales a las que deben acogerse los municipios que integran el área metropolitana a la hora de adoptar sus planes de ordenamiento territorial y las mismas se refieran a los contenidos estratégicos y generales del plan municipal, se desconocería por esa vía, el principio de participación democrática de que tratan los artículos 4, 22, y 24 de la ley 388 de 1997.

⁴⁰ Sin embargo, la definición de normas obligatoriamente generales y los hechos metropolitanos, deben guardar coherencia no solo entre sí, sino también respecto del nivel de intervención que les está dado a las entidades metropolitanas, so pena de incurrir en claras desviaciones de poder, pudiéndose transformar una decisión que materializa principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, en una orden ilegal, que por el amparo de la presunción de legalidad, imponga objetivos y criterios que los municipios no estén obligados a cumplir.

ejemplo, por la vía de regular los usos del suelo) se podría afirmar una lesión al principio constitucional de la autonomía territorial, lo cual constituiría, como se dijo en otro apartado de este texto de la mano de Zagrebelsky, en una degeneración totalitaria del ejercicio de autoridad jurídica (2014, p. 19).

CONCLUSIONES

- 1.** Son muchos los modelos que se proponen desde la teoría para la división político-administrativa del territorio: Colombia tradicionalmente ha adoptado la propuesta sustentada que fija su base en una organización político administrativa denominada municipio, la que, a partir de la Constitución Política de 1991, cobró un protagonismo mayor en función del desarrollo territorial, amparado en el principio de la autonomía municipal, como condición política constitucional básica de la organización de la función pública.
- 2.** A pesar del papel protagónico que adoptaron los municipios con la expedición de la Constitución Política de 1991, son muchos los actores que concurren al escenario del ordenamiento territorial, entre los que se destaca, para los efectos de ese trabajo, a las áreas metropolitanas.
- 3.** El alcance de las competencias de las autoridades que intervienen en el ordenamiento territorial no es nada claro, lo que representa o se traduce en un problema de cara a lograr una convergencia de esas mismas autoridades para asegurar el desarrollo territorial bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- 4.** Aunque los esquemas asociativos de carácter metropolitano no son nuevos en el ordenamiento jurídico colombiano, la Constitución Política de 1991, desarrollada legislativamente sobre el particular por las leyes 1454 de 2011 y 1625 de 2013, concibió a las áreas metropolitanas como entidades administrativas de derecho público, conformadas por dos o más municipios con relaciones e interacciones comunes de orden territorial, económico, ambiental, social, cultural, demográfico y tecnológico, de cara la programación y coordinación de su desarrollo, del ordenamiento territorial y de la prestación racional y coordinada de los servicios públicos.
- 5.** Para la coordinación y programación del desarrollo armónico del territorio metropolitano, la Constitución Política y las leyes antes mencionadas les entregaron a las áreas metropolitanas unas competencias generales referidas a materias entre las que caben destacar la racionalización en la prestación de los servicios públicos a cargos de los municipios asociados, la ejecución de obras de carácter metropolitano, fungir de autoridad ambiental y de transporte, entre otras.
- 6.** Entre las competencias generales que les entregó la Constitución y la ley a las áreas metropolitanas, se destacan las competencias en materia de ordenamiento territorial, las cuales se desarrollan

en la medida en que estos esquemas asociativos establecen directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento territorial.

7. El alcance de las competencias de las áreas metropolitanas está definido por un elemento jurídico habilitante, a saber, los hechos metropolitanos, entendidos como la cristalización jurídica de los fenómenos económicos, ambientales, sociales, culturales, demográficos y tecnológicos que exceden el ámbito de las posibilidades técnicas, administrativas, financieras y políticas de los municipios, y por ello se constituyen en la fuente material y jurídica del marco de intervención de las áreas metropolitanas.

8. En desarrollo de las competencias metropolitanas sobre ordenamiento territorial, y siempre en función de los hechos metropolitanos previamente declarados, las áreas metropolitanas pueden expedir, en el marco de sus planes (el plan integral de desarrollo metropolitano y el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial), normas de superior jerarquía a las que deben sujetarse los municipios asociados.

9. Las normas de superior jerarquía que en materia de ordenamiento territorial expiden las áreas metropolitanas pueden ser entendidas, en su conceptualización más elemental, como criterios de validez de las normas locales de ordenamiento territorial, así como criterios orientadores para la definición de los contenidos de éstas.

10. Las competencias de las áreas metropolitanas en materia de ordenamiento territorial no invaden la órbita del principio de autonomía municipal, comoquiera que aquéllas sólo se pueden construir legítimamente en razón o función de los hechos metropolitanos, de tal suerte que la gestión de los fenómenos estrictamente municipales se mantiene en cabeza de los entes territoriales.

11. Las competencias de las áreas metropolitanas en materia de ordenamiento territorial no invaden la órbita del principio de autonomía municipal, porque aquéllas se desarrollan o se concretan en las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, a las cuales les está vedado regular los usos del suelo, competencia que le pertenece exclusivamente a los municipios a la hora de dictar sus planes de ordenamiento territorial.

12. Las competencias de las áreas metropolitanas en materia de ordenamiento territorial no invaden la órbita del principio de autonomía municipal, sino que, más bien, lo desarrollan, en tanto las determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial son adoptadas por la junta metropolitana,

órgano directivo metropolitano en el que, bajo dinámicas fuertemente democráticas, con la participación de los alcaldes de los municipios miembros y la representatividad de los concejos municipales, se alcanzan acuerdos en favor de la atención de los fenómenos metropolitanos.

13. La única manera en la que se podría entender invadida la órbita de la autonomía municipal a partir de la definición de determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial, sería a partir de un exceso en el ejercicio de las competencias de las áreas metropolitanas, lo cual constituiría una ruptura en el orden jurídico vigente.

14. La permanente tensión entre los principios de autonomía municipal y Estado unitario, ambos de raigambre constitucional, encuentran un escenario pacífico de coexistencia cuando por la vía de la definición de determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial (para el caso de las áreas metropolitanas) se promocionan los principios de coordinación y concurrencia que habilitan a entidades de diferente órdenes y niveles a cooperar para el desarrollo armónico e integrado del territorio.

15. La prevalencia estricta de los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia hacen posible la coexistencia armónica de diversos planes locales y supramunicipales, donde no sólo acuden los metropolitanos, también los regionales (en cabeza de las CAR's), departamentales y nacionales. Sin embargo, la ausencia de marco legal que establezca los estribos para la aplicación de dichos principios sostendrá la permanente tensión entre las entidades que convergen en sus ejercicios de autoridad respecto de un mismo territorio, dando paso al abuso de poder de unos, respecto de aquellos que constitucionalmente se encuentran subordinados por el principio de Estado unitario, de suyo: los municipios.

REFERENCIAS

- Bustamante Pérez, S. (2014) La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad. *Revista Ciudades, Estados y Política*. (Vol. 1, No. 1), pp. 10-20.
- Borja, M. A. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Calvo, G; Pérez-Hoyos O; y, Romero-Amaya M. (2020). *Miradas cruzadas sobre el enfoque territorial de la responsabilidad social, la gobernanza y la sostenibilidad*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia. Consulta electrónica: revistas.ueexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6355/8867#toc. DOI: 10.18601/16578651.N26.02.
- Cerda Troncoso, J. (2008). El comportamiento del mercado inmobiliario en la cuenca operacional del Gran Santiago: un nuevo enfoque de análisis. En: Pereira, P. & Hidalgo, R. (eds.). *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 89-106.
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política.
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa (1905) Acto Legislativo 3. “Reformatorio de la Constitución, sobre división general del territorio”.
- Colombia. Asamblea Nacional (1910). Acto legislativo 3 de 1910. “Reformatorio de la Constitución”.
- Colombia. Consejo Nacional Constituyente (1886). Constitución Política.
- Colombia. Corte Constitucional (2000). Sentencia C-037. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- (2014). Sentencia C-072. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- (2016). Sentencia C-273. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- (2018). Sentencia SU-095. M.P. Cristina Pardo Shlesinger.
- (2019). Sentencia C-053. M.P. Cristina Pardo Shlesinger.

----- (2019). Sentencia C-189. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

----- (2020). Sentencia C-138. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Colombia. Congreso de la República. Acto legislativo 1 de 1936. “Reformatorio de la Constitución”.

----- (1945). Acto Legislativo 1 de 1945. “Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía”.

----- (1986). Acto Legislativo 1 de 1986. “Por el cual se reforma la Constitución Política”.

----- (1986). Ley 11. “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

----- (1989) Ley 9ª. “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiaciones de bienes y se dictan otras disposiciones”.

----- (1994). Ley 136. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

----- (1997). Ley 388. “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

----- (1997). Ley 397. “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”.

----- (2008). Ley 1185. “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones.

----- (2011). Ley 1454. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

----- (2013). Ley 1625. “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”.

- Colombia. Presidencia de la República (1986). Decreto 1333. “Por la cual se expide el Código de Régimen Municipal”.
- Covilla Martínez, J. C. (2020). Concurrencia y coordinación en las distintas tipologías de determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En: Rincón Córdoba, J & Cabezas Manosalva, N. (eds.). *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2002). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: balance de una década”. T. I.
- Marín Cortés, F. (2010). *Los servicios semipúblicos domiciliarios*. Bogotá: Temis, 2010.
- Mejía Quintana, O. (2006). Poder constituyente, crisis política y autoritarismo en Colombia. *Revista Jurídicas*. (Vol. 3, No. 2, julio-diciembre), pp. 47-82.
- Santaella Quintero, H. (2020). La maraña de las competencias e instrumentos de ordenación del territorio en el derecho administrativo colombiano: intervención multinivel más allá del criterio jerárquico y de la simple concertación horizontal. En: Rincón Córdoba, J & Cabezas Manosalva, N. (eds.). *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Vidal Perdomo, J. (1972). *Derecho administrativo*. 3ª ed. Bogotá: Editorial Temis.
- Zagrebelsky, G. (2014). *La ley y su justicia; tres capítulos de justicia constitucional*. Madrid: Editorial Trotta.