



## **Sentencia C-138/20**

Expediente: D-13387

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 1454 de 2011, *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*.

Actores: Milton José Pereira Blanco y Emilio Rafael Molina Barboza.

Magistrado Ponente:  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., seis (06) de mayo de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

1. En ejercicio del derecho político previsto en el artículo 40 numeral 6 de la Constitución y a través de la acción pública cuyo conocimiento corresponde a esta Corte, de acuerdo con el 241, numeral 4, de la Constitución Política, los ciudadanos Milton José Pereira Blanco y Emilio Rafael Molina Barboza

demandaron la inconstitucionalidad del artículo 29 (parcial) de la Ley 1454 de 2011, *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*.

2. Mediante providencia del 30 de julio de 2019, el Magistrado sustanciador dispuso inadmitir la demanda contra el literal a), del numeral 2, del artículo 29 de la Ley Orgánica 1454 de 2011, al encontrar que podría existir una unidad normativa que debía integrarse por parte de los demandantes, respecto de otros literales de la misma disposición, en particular, con el literal e) del mismo artículo.

3. Mediante escrito recibido por correo electrónico en la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 1 de agosto de 2019, los accionantes presentaron escrito en el que ampliaron la demanda respecto del literal e) del numeral 2 del artículo 29 de la disposición cuestionada.

4. Al constatar la corrección adecuada de la demanda, mediante auto del 21 de agosto de 2019, el Magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda en contra de los literales a) y e) del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*, por la posible vulneración del numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política. También ordenó la remisión de las gacetas correspondientes al trámite legislativo correspondiente a la Ley 1454 de 2011 y, una vez recaudada dicha información, se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana y se corriera traslado al Procurador para que rindiera el correspondiente concepto; se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior para que, si lo consideran conveniente, intervinieran en el presente proceso. Finalmente, invitó a participar en el presente juicio a la Federación Colombiana de Municipios, al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Contraloría General de la República, a los Municipios de Cali, Medellín, Bucaramanga, Cúcuta, Santa Marta, Neiva, Ibagué, Tunja, Pasto; a los Distritos de Bogotá, Cartagena y Barranquilla; a los Departamentos de Cundinamarca, Santander, Tolima, Antioquia, Caldas, Risaralda, Atlántico, Cesar, La Guajira; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a varias universidades.

5. Mediante Auto del 09 de septiembre de 2019, el Magistrado sustanciador constató la recepción adecuada de la información solicitada y dispuso que continuara el trámite procesal.

## A. NORMA DEMANDADA

6. El siguiente es el texto de las normas demandadas. Se resalta el aparte cuestionado:

### LEY 1454 DE 2011 (junio 28)

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*

*ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. “Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

*(...)*

*2. Del Departamento*

***a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.***

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

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

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

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

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

*g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente”.*

## **B. LA DEMANDA**

7. Aunque la demanda inicial se dirigía únicamente a cuestionar la constitucionalidad del literal a, del numeral 2, del artículo 29 de la ley 1454 de 2011, en la corrección de la misma se amplió el objeto del cuestionamiento al literal e, por existir unidad normativa entre ambas normas. Los accionantes consideran que los literales a) y e), del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, vulneran el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución, porque desconocen que la determinación de los usos del suelo es una función constitucionalmente atribuida a los concejos municipales y distritales y no a los departamentos. En efecto, indican que el literal a) dispone que es función de los departamentos expedir directrices y orientaciones para el ordenamiento de sus territorios, que “*determinen*” los escenarios de uso y ocupación del espacio, lo que, para los accionantes, limita y desnaturaliza la función constitucional de los concejos. Aseguran que en el ejercicio de su función relativa a los usos del suelo, los concejos no pueden estar determinados por la decisión de los departamentos. Precisan que la función constitucional de los concejos en la determinación de los usos del suelo puede ser regulada por la ley, pero sin desnaturalizarla, lo que sí ocurriría con la norma controvertida.

8. Definen el concepto de ordenamiento territorial, a partir del artículo 5 de la Ley 388 de 1997 y con remisión a las sentencias C-795 de 2000 y C-149 de 2010. Resaltan que, de acuerdo con el artículo 311 de la Constitución, a los municipios les corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución atribuye a los concejos la función de reglamentar los usos del suelo. Con base en la sentencia C-145 de 2015, sostienen que uno de los aspectos fundamentales del ordenamiento territorial es el relativo a la determinación de los usos del suelo, lo que afecta y determina la vida en comunidad. Sostienen que es por tratarse de una decisión trascendental para las condiciones de vida de las personas, en lo económico, social, cultural, ambiental y urbanístico, entre otros, que el Constituyente atribuyó a los concejos municipales y distritales la función de determinar los usos del suelo, por ser éstos los órganos democráticos más cercanos a las necesidades de la comunidad y que conocen su realidad. Agregan que, de acuerdo con la misma sentencia, la reglamentación de los usos del suelo es la más clara expresión de la descentralización y de la autonomía de las entidades territoriales. Resaltan la relación entre usos del suelo e interés general, a través de la referencia al artículo 82 de la Constitución.

9. A continuación, los accionantes exponen el concepto y régimen jurídico de los planes de ordenamiento territorial. Aseguran que se trata del instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal y es el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, para una adecuada interrelación de los individuos, con el espacio, el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. Apuntan que el plan de ordenamiento territorial es un instrumento de la política de ordenación del territorio y se orienta a evitar los impactos negativos del uso del suelo en diferentes aspectos y permitir, entre otros, objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. Explican, igualmente, que la función de expedir los planes de ordenamiento territorial implica una función ordenadora, de control y sancionatoria.

10. Exponen que en el documento *Lineamientos para Adelantar el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental 2013*, elaborado por la Comisión de Ordenamiento Territorial, se precisa que las directrices de ordenamiento territorial son el desarrollo de los principales aspectos que son de interés departamental y se convierten en marco para los ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios o distritos, en lo relativo a los asuntos cuyo interés trasciende el local y concierne el departamental, para que se puedan amparar dichos intereses, de manera coordinada. Para los demandantes, este instrumento condiciona la reglamentación de los usos del suelo por parte de los municipios y distritos. Explican que la sentencia C-123 de 2014 la Corte precisó el alcance de la función de los concejos en la materia. Insisten en la importancia del POT para la comunidad, en diferentes aspectos, lo que implica que se trata de un instrumento determinante del desarrollo y citan textualmente que la sentencia C-534 de 1996 precisó que “*En materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales*”.

11. Advierten, en suma, que si bien resulta constitucional que la ley regule la función constitucional de los municipios de determinar los usos del suelo, no podría desnaturalizar, desvirtuar o condicionar las competencias expresamente atribuidas a los concejos municipales, lo que, a su juicio, realiza la norma

cuestionada. Así, consideran que con esta norma se afecta el núcleo esencial de esta facultad, porque son los departamentos los que “*determinan*” los escenarios de uso y ocupación del suelo. En su concepto, no es válido argumentar que porque la Constitución permite expedir una ley orgánica de ordenamiento territorial, ésta pueda disponer que los departamentos tienen competencia para regular los usos del suelo o incidir en el ejercicio de esta competencia. Consideran que esta norma permite que, indebidamente, los departamentos condicionen la destinación que los municipios y distritos quieren dar a su propio suelo. En este sentido, solicitan que las normas demandadas sean declaradas inexequibles.

12. Con similares argumentos, en el escrito de corrección de la demanda consideran que el literal e) también es inconstitucional porque reproduce, desarrolla y complementa el literal a) del mismo artículo. Explicaron que al disponer que los Departamentos son competentes para expedir directrices y orientaciones para la determinación de los usos del espacio de la totalidad o porciones específicas de su territorio, a través de los denominados Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial, se transgrede el núcleo esencial de la facultad de los concejos municipales para determinar los usos del suelo, al condicionar esta función a la determinación departamental. Explican que la expedición de Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial permite a esta entidad territorial condicionar o determinar indebidamente el ejercicio de la función constitucional de los concejos municipales y distritales, lo que contraría el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política y, por lo tanto, ambos literales deben ser declarados inexequibles.

### **C. INTERVENCIONES**

13. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente ocho escritos de intervención<sup>1</sup> y cuatro extemporáneos<sup>2</sup>, por medio de los cuales se solicitó a la Corte que se adopte una de las siguientes decisiones, a saber: (i) se

---

<sup>1</sup> En la Secretaría General de la Corte Constitucional se recibieron oportunamente escritos de intervención de las siguientes personas: (i) Luz Elena Rodríguez Quimbayo, Directora de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía de Bogotá; (ii) Carolina Parra Fonseca, Directora del programa de derecho y ciencias política de la Universidad de Boyacá; (iii) Ismael Antonio Molina Giraldo, Director de Ordenamiento Territorial Sostenible del municipio de Ibagué; (iv) Carlos Camargo Assís, Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos ; (v) Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios; (vi) Everaldo Lamprea Montealegre, Director Jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales; (vii) Luis Felipe Díaz Mantilla, apoderado del Departamento Nacional de Planeación; (viii) Eyder Javier Triana Parra, Gobernador (e) del Departamento del Tolima.

<sup>2</sup> El término de fijación en lista venció el 25 de septiembre de 2019. Con posterioridad se recibieron los siguientes conceptos: (i) Gabriel Calvo Quintero, apoderado judicial del Departamento de Risaralda; (ii) Ofelia Elcy Velásquez Hernández, Director del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia y Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas, Secretario Privado del Despacho del Gobernador de Antioquia; (iii) Manuel Enrique Arenas Plata, apoderado judicial de la Alcaldía de Bucaramanga; y (iv) Jorge Iván Rincón Córdoba, Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

inhiba de proferir un pronunciamiento de fondo; (ii) se declare la exequibilidad de las normas acusadas; (iii) se declare la inexecutableidad del literal e) del literal 2 del artículo 29 demandado; (iv) se condicione la exequibilidad de las normas. A continuación se exponen los argumentos que fundamentan cada una de dichas solicitudes:

14. *Solicitud de inhibición.* La demanda carece de certeza, porque el accionante realiza una interpretación subjetiva y asistemática de la norma. No especifica la contradicción con la Constitución.

15. *Solicitud de exequibilidad.* Las normas demandadas no privan a los concejos de la facultad de reglamentar los usos del suelo, ya que únicamente permiten establecer directivas y orientaciones que no son obligatorias, pero contribuyen a la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante, POT). Esta facultad departamental se funda en los artículos 298 y 300 de la Constitución Política (CP) y desarrolla los principios de coordinación y concurrencia. La función de los concejos en materia de usos del suelo puede ser legítimamente limitada por el Legislador, en desarrollo del principio de Estado unitario y en vista de la tendencia hacia el Estado regionalista. Estas directivas evitan inconsistencias que afecten el interés general. Aunque la reglamentación de usos del suelo es de los concejos, el ordenamiento territorial no es una función constitucionalmente exclusiva de los concejos y también se predica de las asambleas departamentales. Los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (PDOT) articulan las políticas del gobierno nacional, departamental y municipal, para permitir el desarrollo regional.

16. *Solicitud de inexecutableidad.* Tanto el literal a), como el e), desconocen la función constitucional de los concejos municipales, ya que la determinación de usos del suelo corresponde a intereses eminentemente locales, por lo que no es admisible la intromisión de las asambleas departamentales. El artículo 313 de la CP no condicionó esta función atribuida a los concejos.

17. *Solicitud de exequibilidad condicionada.* Debe entenderse que la norma desarrolla los principios constitucionales de intermediación departamental, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

#### **D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

18. El Procurador General de la Nación<sup>3</sup> emitió en su oportunidad el Concepto 6640, por medio del cual solicita, la **exequibilidad** del literal a) y la

---

<sup>3</sup> Fernando Carillo Flórez.

**inexequibilidad** del literal e) del numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1453 de 2011.

19. Explica que los derechos de las entidades territoriales no son absolutos y deben ejercerse de manera armónica con el principio de Estado unitario. Pone de presente que el artículo 29 bajo control, atribuye competencias para la expedición de planes de ordenamiento territorial tanto a los departamentos, como a los municipios, lo que materializa una antinomia y conduce a un choque de competencias. Frente a esto, considera que resulta insuficiente la mención de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para resolver la tensión, ya que no se trata de funciones que puedan ejercerse de forma independiente, armónica y coordinada, porque recaen sobre el mismo objeto: el territorio *“De este modo, al establecer la precedencia de una de las dos el efecto inmediato sería el de vaciar la competencia de una de las dos entidades territoriales contrapuestas”*. Ahora bien, en la materia la Constitución determina la prevalencia de la competencia de los concejos municipales, por lo que la función atribuida en el literal e) debe ser declarada inexequible. Esta prevalencia municipal en la reglamentación de los usos del suelo se explica porque ellos son los gestores inmediatos del interés de la comunidad y son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

20. Por el contrario, considera que el literal a) no es inconstitucional porque se limita a ser una asesoría, lo que se enmarca en la definición de políticas públicas que no interfiere en el ejercicio de la función de los concejos de determinar los usos del suelo. Este elemento de referencia para los municipios puede contribuir a optimizar el ejercicio de sus facultades reglamentarias en la materia y responde a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Este instrumento de articulación permite que se optimice el capital económico y social en beneficio de la comunidad.

21. En suma, los escritos de intervención, la vista fiscal y las solicitudes presentadas a la Corte en relación con la presente demanda, se resumen en el siguiente cuadro, organizado según su fecha de presentación ante la Secretaría General de la Corte Constitucional:

<b>Interviniente</b>	<b>Argumentos</b>	<b>Solicitud</b>
<b>Alcaldía Mayor de Bogotá</b>	(Se refiere únicamente al literal a) La demanda carece de certeza, porque parte de una apreciación subjetiva del contenido de la norma según la cual, su contenido limita la facultad de los concejos para determinar los usos del suelo. Igualmente, no especifica la	Inhibición

Interviniente	Argumentos	Solicitud
	<p>contradicción entre la Constitución y la Ley, ya que recurre a argumentos derivados de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 1077 de 2015.</p> <p>La norma no afecta la autonomía, porque el párrafo 1 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 prevé que la competencia se ejerce bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad. El artículo 29 de la Ley orgánica cuestionada no dispuso nada respecto del carácter vinculante de las directrices y orientaciones, sus contenidos ni los procedimientos para concretarlos; por lo tanto, será una ley ordinaria posterior la que determinará estos asuntos.</p>	Exequibilidad
<b>Universidad de Boyacá</b>	<p>(Se refiere únicamente al literal a)) La demanda no especifica el cargo de inconstitucionalidad y parte de una interpretación errónea y parcelada de la norma.</p> <p>El estudio de la integralidad del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 permite concluir que la norma se ajusta a los artículos 298 de la CP, donde se determina el rol de los departamentos y 300, relativo a las funciones de las asambleas departamentales. El mismo artículo 29 demandado prevé la función de los concejos municipales en la determinación de los usos del suelo, razón por la que no podría estar, a la vez, desconociendo esta competencia. Igualmente, el párrafo 1 del artículo demandado prevé los principios que deben regir las competencias allí atribuidas.</p>	Inhibición  Exequibilidad

Interviniente	Argumentos	Solicitud
<b>Alcaldía de Ibagué</b>	(Se refiere únicamente al literal a)). No se desconoce la competencia de los concejos municipales en la determinación de los usos del suelo, porque se trata de meras directrices y orientaciones, por lo que no resultan intangibles u obligatorias para los concejos, ya que la norma cuestionada no modificó la Ley 388 de 1997 en cuanto al procedimiento de adopción de los POT. Estas directrices pueden contribuir a articular los usos del suelo en áreas de conurbación, en desarrollo de los principios de participación, concurrencia y coordinación. Las directrices departamentales pueden enriquecer el debate.	Exequibilidad
<b>Federación Nacional de Departamentos</b>	La Constitución propende por una relación integradora y armónica entre los entes territoriales, lo que funda la norma cuestionada. Si bien es cierto que los concejos tienen la función de reglamentar los usos del suelo, su margen de acción no es absoluto, ya que el Legislador cuenta con la facultad de determinar los parámetros bajo los cuales se ejercerá esta función. Así, la función de orientar a los concejos, atribuida a los departamentos propicia la integridad y armonía territorial, sin privar a los concejos de su función constitucional. Esta norma se concuerda con la tendencia regionalista e inter regionalista del Estado colombiano, para garantizar el interés general. La norma no entregó la reglamentación de los usos del suelo a los departamentos, sino que previó unos mecanismos para evitar inconsistencias que se opongan al interés general y al desarrollo departamental.	Exequibilidad

Interviniente	Argumentos	Solicitud
<b>Federación Nacional de Municipios</b>	El artículo 313 de la CP prevé dos funciones: la reglamentación de usos del suelo y la vigilancia y control de la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda, esta segunda “ <i>dentro de los límites que fije la ley</i> ”. Así, la función constitucional respecto de los usos del suelo no se encuentra condicionada a la atribución legal. Este asunto es de claro interés local, por lo que es inconstitucional la potestad atribuida a las asambleas departamentales.	Inexequibilidad
<b>Asociación Colombiana de Ciudades Capitales</b>	Aunque la reglamentación de usos del suelo es de los concejos, el ordenamiento territorial no es una función constitucionalmente exclusiva de los concejos, ya que el artículo 288 de la CP prevé que la LOOT distribuirá las competencias, el artículo 298 de la CP prevé que a los departamentos les corresponde la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio y el artículo 300 faculta a las asambleas para expedir disposiciones relativas a la planeación, desarrollo, entre otros, en su territorio. Una interpretación armónica de las normas cuestionadas, con la CP, permite concluir que no hay afectación de la autonomía municipal, porque el departamento actúa únicamente como órgano articulador, de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad. Así, la Nación establece la política general en ordenamiento territorial, el departamento determina directrices y orientaciones y los municipios adoptan los POT. La norma no otorga a las	Exequibilidad

<b>Interviniente</b>	<b>Argumentos</b>	<b>Solicitud</b>
	asambleas una función de veto de los POT, lo que sí sería inconstitucional.	
<b>Departamento Nacional Planeación</b>	Los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) son instrumentos de gobernanza multinivel que permiten articular el ordenamiento territorial en una visión de ordenamiento regional, coordinar las inversiones regionales y permiten el desarrollo eficiente de los asuntos que trascienden los límites de los municipios y de los departamentos, como el medio ambiente, gestión del riesgo, competitividad, servicios públicos e infraestructura. Su fundamento constitucional son los artículos 300 y 302 de la CP, que sitúan al departamento como articulador de las competencias y entre los distintos niveles para una visión de desarrollo regional, conforme con el artículo 298 de la CP. Los (POD) no vulneran la autonomía de las entidades territoriales, porque ésta debe ejercerse de acuerdo con la Ley y porque éstos no establecen mandatos o prohibiciones absolutas, sino directrices y orientaciones.	Exequibilidad
<b>Gobernación Tolima</b>	Las normas cuestionadas no modifican la función constitucional de los concejos, sino la complementan, de acuerdo con los principios constitucionales de intermediación departamental, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.	Exequibilidad exequibilidad condicionada

22. De manera extemporánea, se recibieron los siguientes escritos:

<b>Interviniente</b>	<b>Argumentos</b>	<b>Solicitud</b>
<b>Gobernación Risaralda<sup>4</sup></b>	El ordenamiento territorial no es una función exclusiva de los municipios y no se limita a la regulación de los usos del suelo. Incluso los POT tienen una serie de determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, relativas al medio ambiente, el patrimonio cultural e histórico, así como las normas generales de áreas metropolitanas con incidencia en lo municipal. La función de los concejos respecto del POT no podría ser exclusiva y hegemónica, porque es un asunto que exige concurrencia nacional y departamental. Como el territorio departamental se compone del territorio municipal, el principio de subsidiariedad justifica que se expidan directrices y orientaciones en la materia.	Exequibilidad
<b>Gobernación Antioquia<sup>5</sup></b>	Las normas demandadas no atribuyen función alguna a los departamentos de regular los usos del suelo municipal, sino determinar escenarios de uso y ocupación en el ámbito supramunicipal o departamental, lo que concuerda con el artículo 6 de la Ley 388 de 1997. Así, el POT debe atender el entorno supramunicipal para permitir un desarrollo armónico, equitativo y sostenible y ello también explica que el artículo 8 de la misma Ley prevea la expedición de un proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial.	Exequibilidad
<b>Alcaldía Bucaramanga<sup>6</sup></b>	Las normas cuestionadas no privan a los concejos de la función de reglamentar los usos del suelo, porque se limitan a permitir fijar directivas y orientaciones.	Exequibilidad

<sup>4</sup> Escrito recibido en la Corte Constitucional el 26 de septiembre de 2019. Folio 134 del expediente.

<sup>5</sup> Intervención recibida por correo electrónico el 27 de septiembre de 2019. Folio 146 del expediente.

<sup>6</sup> Escrito recibido en la Corte Constitucional el 25 de octubre de 2019. Folio 159 del expediente.

<b>Interviniente</b>	<b>Argumentos</b>	<b>Solicitud</b>
<b>Universidad Externado Colombia<sup>7</sup></b>	Los Planes de ordenamiento departamental son instrumentos que desarrollan el principio constitucional de coordinación que concilia los principios de autonomía territorial y Estado unitario. A través de ellos, se fijan directrices y orientaciones en la ordenación del territorio en lo supramunicipal con un propósito articulador y de intermediación. La norma no permite que el Departamento determine la utilización específica del suelo, sino establecer líneas de desarrollo territorial y estrategias de trabajo conjunto. Por lo tanto, la norma debe condicionarse a que se entienda que la reglamentación específica de los usos del suelo es función de los concejos, pero para su ejercicio, deberán tener en cuenta los lineamientos y directrices generales del nivel departamental, como nivel intermedio de decisión y coordinación con las políticas nacionales.	Exequibilidad condicionada

## **II. CONSIDERACIONES**

### **A. COMPETENCIA**

22. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, esta Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### **B. CUESTIÓN PREVIA: LA APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**

23. Tanto la Alcaldía de Bogotá, como la ciudadana Carolina Parra Fonseca, de la Universidad de Boyacá, solicitan a la Corte que se inhíba de proferir un pronunciamiento de fondo ya que, a su juicio, la demanda carece de certeza y especificidad. Tanto el concepto de la alcaldía, como la intervención de la ciudadana se refieren únicamente al cargo respecto del literal a) demandado y no

<sup>7</sup> Concepto recibido en la Corte Constitucional el 25 de octubre de 2019. Folio 172 del expediente.

realizan pronunciamiento alguno frente a la acusación respecto del literal e). En cuanto a la falta de certeza, consideran que la interpretación dada por el accionante al literal a) demandado no surge de su tenor literal porque, allí no se dispone que las orientaciones y directrices proferidas por el departamento, en materia de ordenamiento territorial, impidan que el concejo municipal cumpla su función de reglamentar los usos del suelo. Así, sostienen que la demanda parte de una interpretación subjetiva de la norma. Afirman, igualmente, que la demanda no especifica contradicción alguna con la Constitución y la argumentación recurre a argumentos impertinentes, de orden legal.

24. Contrario a lo sostenido por la Alcaldía de Bogotá y por la ciudadana Parra, considera la Corte que la demanda es apta para que este tribunal desarrolle el juicio de constitucionalidad, teniendo en cuenta que el escrito ciudadano cumple con los mínimos argumentativos exigidos para que el control de constitucionalidad surja de la acusación ciudadana, en virtud de la regla de la justicia rogada.

25. En efecto, los accionantes no afirman que el literal a) cuestionado atribuye al departamento la función de reglamentar los usos del suelo. Contrario a tal afirmación, la demanda es clara en resaltar que, de acuerdo con el tenor literal de la norma demandada, las directrices y orientaciones departamentales **determinan** escenarios para los usos del suelo. Al especificar el cargo de inconstitucionalidad, los accionantes sostienen que la función atribuida a los concejos municipales en el artículo 313, numeral 7 de la Constitución hace parte de las funciones de la autonomía municipal en las que, a su juicio, se excluye la intervención de otras autoridades. Así, para los accionantes, el hecho de que la función municipal de reglamentar los usos del suelo pueda ser determinada por directrices departamentales, constituye una intromisión indebida del departamento en un asunto municipal de clara atribución constitucional y, para ellos, se trata de una violación de la autonomía municipal en la gestión de los asuntos propios. En estos términos, la demanda no realiza una interpretación subjetiva y carente de sustento en el tenor literal de las normas cuestionadas, por lo que sí responde a la carga de certeza de la acusación e, igualmente, especifica una posible contradicción entre la norma demandada y una de rango constitucional. Las referencias hechas por los demandantes a la Ley 388 de 1997 no tienen por objeto demostrar que la eventual contradicción legal sea causa de inconstitucionalidad, sino es un recurso argumentativo para definir lo que constituye el ordenamiento territorial y para determinar el alcance de la función de los municipios para expedir los planes de ordenamiento territorial, algo que incluso ha hecho, en reiteradas ocasiones, esta Corte en su jurisprudencia. Esto significa que la demanda, a más de realizar una interpretación posible de la norma demandada, especificar el cargo de inconstitucionalidad, recurrir a argumentos de rango constitucional, es suficiente para desatar el control de

constitucionalidad ya que, al menos preliminarmente, genera una duda en cuanto a la constitucionalidad de las normas demandadas.

26. Aunque la Alcaldía y la ciudadana no tienen en cuenta que en la corrección de la demanda, la acusación se amplió al literal e), que prevé la facultad de los departamentos para expedir Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (en adelante PDOT), considera la Corte que las facultades previstas en los literales a) y e) guardan una relación de dependencia jurídica por lo que, la acusación ciudadana dirigida contra ambos contenidos normativos permite reforzar la demanda de inconstitucionalidad. Así, el análisis preliminar realizado por el Magistrado Ponente en la etapa de admisión de la demanda, permitió generar un debate en cuanto a la constitucionalidad de las normas en cuestión.

27. De acuerdo con todo lo anterior, considera la Sala Plena de la Corte Constitucional que la demanda cumple con los requisitos formales previstos en el Decreto Ley 2067 de 1991, para el trámite de demandas de inconstitucionalidad.

### **C. PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN**

28. De acuerdo con la demanda ciudadana, le corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿Las competencias atribuidas a los departamentos en los literales a) y e), del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, para proferir directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial y adoptar planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio, desconocen la competencia atribuida a los concejos en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, para reglamentar los usos del suelo?

29. Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte Constitucional (i) precisará el concepto de la organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial y su relación con la reglamentación de los usos del suelo; (ii) identificará a continuación el rol constitucional de los departamentos y, con base en las anteriores precisiones, (iii) determinará la constitucionalidad de la función departamental de proferir directivas en materia de ordenamiento territorial y de expedir planes de ordenamiento departamental, prevista en las normas demandadas.

### **D. LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA REGLAMENTACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO**

30. La Constitución de 1991 utiliza la expresión *ordenamiento territorial* para referirse a una de las materias que son objeto de ley orgánica<sup>8</sup> y que tiene como función distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288 de la Constitución); determinar los requisitos para la creación de nuevos departamentos (artículo 297 de la Constitución); fijar el régimen de las áreas metropolitanas (artículo 319 inciso 2 de la Constitución); y, determinar los requisitos para la creación de entidades territoriales indígenas (artículo 329 de la Constitución). A partir de una lectura parcial de estas normas constitucionales, podría pensarse que el ordenamiento territorial es una función exclusiva del nivel central del Estado, ejercida por el Congreso de la República y que consiste en determinar la separación vertical del poder público, dentro de la autonomía, sin sometimiento jerárquico, mediante la organización de la estructura territorial del país y la distribución de las competencias de cada uno de los niveles: nacional, regional, departamental y municipal. Esto se confirmaría por el artículo transitorio 38 de la Constitución que creó una Comisión de Ordenamiento Territorial encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso, para acomodar la “*división territorial del país*” a las disposiciones de la Constitución.

31. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico nacional, la expresión *ordenamiento territorial* también es utilizada para referirse a las medidas de autogobierno y autogestión por parte de las entidades territoriales, para planear su desarrollo, a partir del componente físico urbano. Por lo tanto, el instrumento mediante el cual los concejos municipales y distritales, entre otras cosas, reglamentan los usos del suelo, se conoce como el Plan de Ordenamiento Territorial<sup>9</sup> (Ley 388 de 1997). En este sentido, ordenamiento territorial tendría una segunda acepción diferente de la primera, ya no referida a la separación vertical del poder público, sino a la planeación autónoma del desarrollo de las entidades territoriales, en consideración de su propio territorio.

32. En razón de lo anterior, resulta necesario diferenciar dos contenidos diferentes del *ordenamiento territorial*: (i) aquellos relativos a la **organización territorial del Estado** o la “*división político-administrativa del Estado*”<sup>10</sup> y que

---

<sup>8</sup> El artículo 151 de la Constitución dispone que el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sometida la actividad legislativa para, entre otras materias, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, la expresión Plan de Ordenamiento Territorial es genérica: “*Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán: // a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; // b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; // c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes. // PARAGRAFO. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo*”.

<sup>10</sup> Artículo 311 de la Constitución.

determinan la organización administrativa del poder público por niveles, en sus aspectos orgánico (cuáles son, en abstracto, las categorías o tipos de entidades que la conforman: Nación y entidades territoriales – requisitos para crearlas, formas asociativas-) y funcional (cuáles son las competencias de cada nivel y cómo se distribuyen las funciones). El “ordenamiento territorial” entendido como la organización territorial del Estado es una función propia del Legislador, que debe ejercer con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante, LOOT) y (ii) aquellos contenidos del ordenamiento territorial relativos a la **ordenación del territorio** de cada entidad territorial en concreto, como mecanismo local de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos; urbanos y rurales<sup>11</sup>. Es este segundo aspecto el que, en estricto sentido, corresponde al concepto de ordenamiento territorial u ordenación del territorio. Por lo tanto, la expresión constitucional de Ley de ordenamiento territorial se refiere, de manera más precisa, a una ley de organización territorial del Estado.

#### **a) La definición del ordenamiento territorial como instrumento de orden público y de planeación del desarrollo**

33. En estricto sentido es posible afirmar que la ordenación del territorio u ordenamiento territorial es una función pública<sup>12</sup> de naturaleza administrativa y, por ello, sometida a la Ley, que consiste en la organización del territorio de las entidades territoriales, con fines de orden público y de planeación del desarrollo. En cuanto al *ordenamiento territorial como instrumento para el mantenimiento del orden público*, la ordenación del territorio es una medida de policía administrativa o de la función ordenadora de la administración que, a través de la determinación adecuada del espacio público (parques, plazas, vías, andenes, espacios sanitarios, equipamiento cultural y deportivo, etc.) y de la limitación de libertades y derechos, entre otros, del derecho a la propiedad, en desarrollo de la función constitucional que le es inherente (artículo 58 de la Constitución), del derecho al trabajo y de la libertad de empresa persigue, al amparo del principio de dignidad humana, crear condiciones materiales adecuadas para la convivencia en sociedad y para el correcto ejercicio de las libertades y derechos individuales y colectivos<sup>13</sup>, bajo condiciones de seguridad, tranquilidad y sanidad medio

---

<sup>11</sup> “El ejercicio de esta facultad permite planificar las actividades que pueden realizarse en las distintas veredas y corregimientos que conforman los municipios. Esta labor de planeación incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales”: sentencia C-035/16.

<sup>12</sup> (...) “la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce precisamente mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales”: sentencia C-051/01.

<sup>13</sup> “El territorio constituye el centro de la interacción humana. Allí se desarrollan, conviven y cruzan relaciones de diverso tipo y confluyen personas y entidades con objetivos o expectativas diferentes. Su ordenación constituye, en realidad, la definición sobre la manera en que las personas, el medio ambiente, el espacio y el Gobierno deben vincularse. En su regulación se encuentra comprometida no solo la protección de derechos individuales que hacen posible el desarrollo de los planes de vida de cada uno de los habitantes de la ciudad, sino también la realización de derechos e intereses colectivos como la protección de la cultura, el amparo del

ambiental<sup>14</sup>. De esta manera, el ordenamiento territorial determina y se articula con las funciones policivas de los alcaldes<sup>15</sup> y de los gobernadores.

34. Por otra parte, el *ordenamiento territorial es igualmente un instrumento de planeación del desarrollo* de las colectividades públicas, denominadas en la Constitución entidades territoriales. Planear el desarrollo de las entidades territoriales consiste en una actividad prospectiva, política y técnica, de identificación de finalidades y la escogencia de los instrumentos para lograrlo, con la consideración adecuada de los riesgos a los que se exponen tales objetivos, en pro de la dirección ordenada de la actividad social, como medida anticipatoria y de guía de las actividades privadas y públicas. Entendida la planeación de tal manera, el ordenamiento territorial permite a las entidades territoriales, a través de la concepción, configuración y proyección de su espacio físico urbano y rural, con una visión de mediano y largo plazo, propender hacia fines de interés general como, por ejemplo, la protección, conservación y recuperación del medio ambiente, del patrimonio histórico, el desarrollo económico, comercial, industrial, social y cultural de la comunidad, la prevención de desastres y la efectividad de derechos como el medio ambiente sano, la vivienda digna, la recreación y el espacio público<sup>16</sup>. Es por esta razón que la función de ordenamiento territorial se relaciona estrechamente con la atribución de expedir planes de desarrollo<sup>17</sup>: en el nivel nacional, se trata del plan nacional de desarrollo, elaborado con la participación de las entidades territoriales<sup>18</sup>;

---

*espacio público y la adecuada prestación de los servicios públicos. A esa regulación subyace entonces un inequívoco interés público que le confiere una importancia especial*”: sentencia C-192/16.

<sup>14</sup> De acuerdo con la sentencia C-225/17, “*el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana*”.

<sup>15</sup> La facultad de expedir reglamentos respecto de lugares de expedición de licores es constitucional, porque “*esas medidas de policía, por tener un impacto sobre la administración de los usos del suelo, deben consultar las regulaciones correspondientes expedidas por los concejos municipales que contengan los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas orientadas a administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. La autoridad local, en ejercicio de su función de policía puede adoptar medidas concretas encaminadas a aplicar el marco establecido en el plan de ordenamiento territorial en aspectos específicos como la demarcación de zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles*”: sentencia C-117/06.

<sup>16</sup> “*(...) la función de los Concejos para regular los usos del suelo en los límites de su territorio guarda relación con el ordenamiento territorial, cuyo fundamento constitucional se encuentra en los artículos 49, 51, 52 y 79 de la Constitución que, en su orden, garantizan el derecho a la vivienda digna, a la salud y saneamiento ambiental, a la recreación, al ambiente sano y al espacio público*”: sentencia C-006/02.

<sup>17</sup> “*El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto **complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial**, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: (i) la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; (ii) el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; y, (iii) la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos*” (negritas no originales): sentencia C-351/09.

<sup>18</sup> El artículo 341 de la Constitución dispone: “*El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación (...)*”.

igualmente, los departamentos tienen autonomía para “*la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio*”<sup>19</sup> y para ello, son funciones de las Asambleas Departamentales “2. *Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, (...).* 3. *Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas (...)*”<sup>20</sup>. Finalmente, en desarrollo de la autonomía reconocida a los municipios, la Constitución les reconoce la facultad de “*ordenar el desarrollo de su territorio*”<sup>21</sup> y, por lo tanto, es función de los concejos municipales “2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas*”.

35. La naturaleza del ordenamiento territorial como instrumento de planeación del desarrollo y su vínculo estrecho con los planes de desarrollo se explica incluso históricamente, teniendo en cuenta que las primeras normas relativas al ordenamiento territorial, fueron incluidas como componentes de los planes de desarrollo<sup>22</sup> y, posteriormente, ambos instrumentos de planeación, adquirieron regulación propia. Igualmente, este vínculo fue reconocido por el artículo 21 de la Ley 388 de 1997, donde se dispuso la armonía de los planes de ordenamiento territorial, con el plan de desarrollo del municipio<sup>23</sup>. Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1451 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, dispuso que: “***El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente***

---

<sup>19</sup> Artículo 298 de la Constitución.

<sup>20</sup> Artículo 300 de la Constitución.

<sup>21</sup> Artículo 311 de la Constitución.

<sup>22</sup> Así, el artículo 3 de la Ley 61 de 1978, Ley Orgánica de Desarrollo Urbano disponía que las “*todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de la planeación urbana y de coordinación urbano-regional*”. Por su parte, el Decreto 1306 de 1980, Por el cual se reglamenta el artículo 3° de la Ley 61 de 1978 sobre planes integrales de desarrollo, y el artículo 9° de la ley 30 de 1969, dispuso en su artículo 12 que “*El plan integral de desarrollo deberá contener, al menos, los instrumentos normativos descritos a continuación, siempre que la competencia normativa correspondiente le haya sido atribuida a las autoridades locales por disposiciones legales vigentes: 1) Reglamento de usos del suelo y normas urbanísticas específicas (...)*”. Igualmente, el Decreto Ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal incluía los planes de ordenamiento territorial en los planes de desarrollo. La Ley 9 de 1989 en su artículo 2 disponía en su versión original “*El artículo 34 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), quedará así: "Los planes de desarrollo incluirán los siguientes aspectos: 1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas"*.

<sup>23</sup> “**ARTICULO 21. ARMONIA CON EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO.** El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio”: Ley 388 de 1997.

*sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”* (negritas no originales).

36. Lo anterior indica que los dos instrumentos de planeación a disposición de las entidades territoriales, para programar e impulsar su desarrollo social, ecológico y económico, son el ordenamiento territorial y la expedición de planes de desarrollo. Ahora bien, los municipios disponen de una función especial prevista en el numeral 7 del artículo del 313 de la Constitución, que consiste en “*Reglamentar los usos del suelo*”. De acuerdo con el Legislador, los concejos ejercen esa función mediante los denominados “*planes de ordenamiento territorial*”, instrumento de planeación en el que, a través de la fijación de objetivos, metas, políticas, directrices, estrategias y normas, se planea y programa el desarrollo del territorio.

37. La atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales se funda en una doble consideración: por una parte, tiene en cuenta la importancia de la materia para las comunidades, al tratarse de la autogestión y planeación de un asunto esencial para ellas y que define los aspectos más relevantes de la vida social<sup>24</sup> y, por otra parte, se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado<sup>25</sup>. Igualmente, esta atribución tiene en cuenta que, en virtud del principio democrático, los concejos municipales son la corporación pública que representa de manera más inmediata, a los directamente interesados en la planeación de su territorio<sup>26</sup>. Así, la

---

<sup>24</sup> “*La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural*”: sentencia C-795/00; “*(...) la función de determinar los usos del suelo, afecta aspectos axiales de la vida en comunidad en los sectores urbano y rural, pues el modelo de desarrollo que adopten las entidades territoriales incide en las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros, de allí que desde el artículo 313 numeral 7 de la Constitución se haya asignado esta labor a los concejos municipales, cuyo origen democrático implica un acercamiento de sus integrantes con las necesidades de la comunidad y conocimiento de las realidades de cada municipio. // Cabe concluir, entonces, que la reglamentación de los usos del suelo es la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio. La planificación de las actividades que pueden realizarse en las distintas áreas de los municipios incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales*”: sentencia C-145/15.

<sup>25</sup> El municipio es “*el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial*”: sentencia C-535/96.

<sup>26</sup> Sin embargo, el POT puede ser expedido por decreto del alcalde municipal, cuando el concejo no lo adopta en los plazos legales. “*La Corte encuentra que la aprobación del plan mediante decreto del alcalde cuando el respectivo concejo no ha hecho lo propio dentro del lapso que fija la ley, no quebranta el Estatuto Fundamental y, más bien, en los términos del artículo 2 de la Constitución, asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes*

competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad<sup>27</sup>, previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades<sup>28</sup>.

38. Ahora bien, la función atribuida expresamente a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, a pesar de gozar de una especial protección constitucional<sup>29</sup>, no es absoluta y esto por dos razones: se trata de una función subordinada a la Constitución y a la Ley (literal b) y, aunque la competencia se radica expresamente en los concejos municipales, en el ordenamiento territorial concurren competencias de otros niveles territoriales (literal c). De esta manera, resultan legítimos los instrumentos que buscan hacer compatible la autonomía de los municipios para la reglamentación de los usos del suelo, con el principio de unidad estatal.

## **b) La reglamentación de los usos del suelo, una función subordinada**

39. En virtud del principio de unidad estatal, (artículo 1 de la Constitución), las competencias atribuidas a las entidades territoriales se encuentran subordinadas a los límites establecidos en la Constitución y en las leyes de la República<sup>30</sup>. Es por esta razón que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución no atribuye una función soberana a los concejos municipales para regular los usos del suelo sino, en estricto sentido, una *facultad reglamentaria*<sup>31</sup>

---

*consagrados en la Constitución. Además, responde a los principios que identifican la función administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta, entre los cuales se encuentran precisamente los de eficacia, economía y celeridad, máxime cuando no se está pretermitiendo trámite alguno, pues, en la hipótesis de la norma, el concejo tuvo el tiempo necesario para pronunciarse y expedir el POT y, si no lo hizo, con su omisión mal pueden perjudicarse el municipio y la comunidad”:* sentencia C-051/01

<sup>27</sup> “(...) de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la regulación del ordenamiento territorial y los usos del suelo corresponde a las autoridades municipales y distritales”: sentencia C-149/10.

<sup>28</sup> “En otros términos, el ordenamiento territorial es competencia de los concejos municipales, en la medida que son la autoridad municipal más cercana al ciudadano que se verá afectado de manera directa por las decisiones que se tomen en torno a ese asunto. Ello garantiza que existan espacios de decisión y participación ciudadana de aquellos sobre quienes las repercusiones de diferente orden van a caer en el ámbito local, esto es sobre las personas y los territorios en los que se lleva a cabo la afectación del suelo”: sentencia C-077/17.

<sup>29</sup> La autonomía de las entidades territoriales se protege mediante garantías institucionales, tales como la reserva de ley orgánica y los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad: “Estas garantías institucionales, tanto las de naturaleza sustantiva como las de tipo procedimental, se ven reforzadas cuandoquiera que toquen competencias esenciales de las entidades territoriales. Una de estas competencias esenciales es la de reglamentar los usos del suelo dentro del territorio de la respectiva entidad”: sentencia C-273/16.

<sup>30</sup> “(...) ha de concluirse que en materia de regulación del uso del suelo el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución a los Concejos Municipales debe atender el marco fijado por el Legislador y ello independientemente de que se trate de normas contenidas en la Ley orgánica de ordenamiento territorial o en leyes ordinarias”: sentencia C-568/03. Ver también el texto del artículo 287, inciso primero, de la Constitución.

<sup>31</sup> “Al contrario, si lo que el Constituyente otorgó a los municipios fue la facultad reglamentaria en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico dentro de su territorio, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la ley o leyes que regulen dichas materias, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de las mismas, siendo tal competencia más o menos amplia en unos u otros municipios, según la importancia, por su impacto, del manejo de su ecosistema en los ecosistemas regionales y nacional (...) Si el Constituyente hubiere

para que, en el marco de la Ley<sup>32</sup>, planeen el desarrollo del territorio municipal a través, entre otras medidas, de la clasificación de las zonas de suelo en urbano, rural, de expansión urbana y suelo de protección; delimitar el espacio público<sup>33</sup>, así como para definir las intensidades en el uso del suelo.

40. En este contexto, esta Corte ha considerado que resulta compatible con la autonomía de las entidades territoriales que el Legislador establezca criterios para el ejercicio de la función de reglamentar los usos del suelo que deben ejercer los concejos<sup>34</sup>; también, que el Legislador imponga a los concejos la obligación de autorizar la creación y demarcación de espacios para el parqueo de personas en situación de discapacidad<sup>35</sup>; igualmente, que la Ley atribuya al Gobierno Nacional la facultad de definir criterios de calidad de las viviendas de interés social, especialmente en cuanto a estabilidad y espacio<sup>36</sup>; que precise los

---

*querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 de la C.P.”* (negritas no originales): sentencia C-534/96.

<sup>32</sup> “La simple existencia de una regulación nacional que establezca límites a la facultad de reglamentar los usos del suelo por parte de los municipios no implica per se vulneración del principio de autonomía territorial. Por el contrario, esta parece ser la opción contenida en la Constitución, que i) en su artículo 288 prevé que la gestión de sus intereses por parte de, entre otros, los municipios debe hacerse dentro de los límites de la Constitución y la ley; ii) que determina que, más que regular, los concejos municipales reglamentaran los usos del suelo, reglamentación que, como es obvio, debe hacerse en acuerdo con la regulación legal existente – artículos 311 y 313 numeral 7-; iii) que prevé que la distribución de competencias se hará en los términos en que establezca la ley – artículo 288-; iv) que asigna la propiedad del subsuelo al Estado – artículo 332-; v) que asigna la propiedad de los recursos naturales al Estado – artículo 332-; vi) que determina que la intervención del Estado en la economía debe seguir los parámetros establecidos en la ley – artículo 334-; y vii) que dicha intervención debe tener como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio”: sentencia C-123/14.

<sup>33</sup> “(...) cada municipio fija las reglas aplicables en cada municipio, no sólo en lo relacionado con la actividad urbanizadora, sino en lo concerniente a las áreas del suelo que tienen el carácter de espacio público”: sentencia C-568/03.

<sup>34</sup> “(...) la ley la encargada de fijar las pautas y criterios generales que deben enmarcar las decisiones que estos tomen, cuando se trate de ejercer la facultad que para reglamentar su propio suelo les atribuye la Constitución Política, con miras a ordenar la vida urbana de cada municipio en forma acorde con las circunstancias que la rodean, haciéndola de esta manera particular y específica. // Por lo anterior, no le asiste razón a la actora al demandar la inconstitucionalidad de los artículos 1º, parcial, 6º, 7º, 8º y 9º de la Ley 428 de 1998, basada en que el órgano legislativo desconoció la facultad constitucional asignada al municipio de reglamentar el uso del suelo, porque la misma disposición que la actora considera vulnerada es la que faculta al Congreso Nacional para dictar leyes capaces de establecer lineamientos generales que permitan a los municipios ordenar sus respectivos territorios de manera acorde con una perspectiva general, la que es dable imponer únicamente a las autoridades del orden nacional”: sentencia C-1043/00.

<sup>35</sup> “(...) unas disposiciones legales que apuntan a que los municipios y los distritos cumplan con diversas cláusulas constitucionales que garantizan los derechos de las personas discapacitadas, al igual que los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en la materia, no atenta contra el principio de autonomía de las entidades territoriales, el cual, como se ha explicado, no es absoluto y debe ser entendido de conformidad con todo el articulado constitucional”: sentencia C-1152/08.

<sup>36</sup> “(...) no es cierto que el artículo 334 CP someta a reserva legal la regulación de los usos del suelo, con exclusión de otros niveles normativos” (...) “La determinación de las normas mínimas de calidad de la vivienda de interés social, especialmente en cuanto a espacio, servicios públicos o estabilidad de las viviendas no acarrea usurpación alguna de las competencias de los concejos para reglamentar el uso del suelo y de ordenar el territorio. Se trata de funciones diferentes. Ordenar el desarrollo del territorio, en los términos de los artículos 9º de la Ley 388 de 1997 y 41 de la Ley 152 de 1994, es trazar el conjunto de objetivos, directrices, metas,

elementos de lo que constituye una unidad agrícola familiar e impida su parcelación en extensión menor a la determinada por la autoridad administrativa agraria, porque la función de reglamentar los usos del suelo debe respetar las normas en materia agraria<sup>37</sup>; o que el Código Nacional de Tránsito defina las vías troncales, como exclusivas para el tráfico de buses de transporte masivo de pasajeros<sup>38</sup> y las bahías de estacionamiento<sup>39</sup>.

### c) Las competencias concurrentes en los usos del suelo

41. No obstante que sean los concejos municipales y distritales los órganos constitucionalmente encargados de reglamentar los usos del suelo, el territorio municipal es, a la vez, parte del territorio departamental y, a su turno, integrante del territorio nacional. Esto implica que sobre el territorio confluyen diversos intereses<sup>40</sup> y, por lo tanto, en virtud del principio constitucional de concurrencia (artículo 288 de la Constitución), las competencias en la materia, no se agotan con la expedición de los POT<sup>41</sup>, por parte de los municipios. *“Las competencias en materia urbanística y de ordenamiento territorial son objeto de distribución constitucional y de coexistencia de competencias concurrentes de regulación normativa entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades*

---

*estrategias y normas adoptadas para orientar y administrar el suelo municipal”*: sentencia C-351/09, que declaró exequible el artículo 40 de la Ley 3 de 1991, frente al cargo de desconocimiento de la función de los concejos municipales, para la determinación de los usos del suelo.

<sup>37</sup> *“Habiéndose establecido que la creación de las Unidades Agrícolas Familiares es expresión del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y que las limitaciones a su fraccionamiento son trasunto de la competencia constitucional del legislador para regular la función social de la propiedad (art. 58 de la C.P.), y dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías (artículo 150-18 Superior), fuerza concluir que con la norma acusada no se vulnera la autonomía de los entes territoriales y, por ende, la competencia de los Concejos para regular los usos del suelo y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (...) Así, contrariamente a lo argumentado por el actor lo dispuesto en la norma acusada no es excluyente de lo contemplado en los planes de ordenamiento territorial en relación con el suelo rural; por el contrario, como se precisó con anterioridad, las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial deben tener siempre presente las normas agrarias y, por ende, los Concejos municipales al aprobar el componente rural de los respectivos planes deben observar las disposiciones y objetivos de ésta”*: sentencia C-006/02.

<sup>38</sup> Sentencia C-568/03.

<sup>39</sup> *“De esta manera, el legislador no está señalando las porciones determinadas del territorio de los municipios y distritos que constituirán bahías de estacionamiento y que estarán, en consecuencia, destinados al estacionamiento de vehículos. Por estas razones, el aparte acusado no vulnera el principio de autonomía territorial contemplado en el Art. 287 de la Constitución, ni desconoce la competencia asignada a los Concejos Municipales por el Art. 313 ibidem para reglamentar los usos del suelo”*: sentencia C-756/06.

<sup>40</sup> En cuanto al POT *“En la elaboración del mismo, por lo demás, participa activamente la ciudadanía, e igualmente, se busca concertar acuerdos entre las diversas instituciones estatales”*: sentencia C-173/06.

<sup>41</sup> De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, *“El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”*. *“(…)dicho Plan “define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito”*: sentencia C-051/01.

territoriales”<sup>42</sup>. En este sentido, el artículo 1 de la Ley 388 de 1997 dispone, como uno de sus objetivos, “4. *Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes*”.

42. En efecto, el artículo 334 de la Constitución establece que al Estado le corresponde la dirección general de la economía y que, por lo tanto, “*intervendrá, por mandato de la ley (...) en el uso del suelo*”. Esto significa que en materia de usos del suelo, por mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en pro del interés general<sup>43</sup> y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración<sup>44</sup>. La atribución al nivel central del poder público para intervenir en el uso del suelo funda la competencia legislativa en la materia para regular los aspectos generales relativos al procedimiento de ordenamiento territorial y permite que el Gobierno Nacional preste apoyo a la función de ordenación del territorio por parte de las entidades territoriales.

43. Igualmente, la reglamentación de los usos del suelo está sometida a *determinantes*, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local<sup>45</sup>. En dicha norma legal, se encuentran

---

<sup>42</sup> Sentencia C-351/09.

<sup>43</sup> Respecto del artículo 334 de la Constitución, “*Se observa en el citado artículo de la Constitución, que le corresponde al Estado por decisión categórica del Constituyente, intervenir en la economía por mandato de la ley, lo que indica que el legislador deberá regular las materias relacionadas, especialmente aquellas que expresa y específicamente aquel le señaló en el artículo 334 superior, entre ellas, la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo. // Ahora bien, la intervención del Estado en la economía, cuando aborda las materias mencionadas, sobre las cuales versa la demanda, deberá realizarla sin obstruir u obstaculizar el ejercicio de la facultad que la Carta Política consagró para los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, de reglamentar, dentro de los límites que fije la ley, los usos del suelo y de dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Convergen en este punto dos mandatos constitucionales, cuya realización exige el máximo de armonización, y cuyos contenidos antes que excluirse, como lo plantea el actor, se complementan*”: sentencia C-534/96.

<sup>44</sup> ““(…) en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, obras de infraestructura y política de vivienda, la Constitución asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial, sin delimitar de manera rígida su ámbito material, ni atribuir funciones específicas. Así, para desarrollar la Constitución y articular la concurrencia de competencias, el legislador goza de una amplia potestad configurativa, la cual, sin embargo, debe sujetarse a diversos parámetros constitucionales”: sentencia C-149/10. ““(…) la libertad del legislador al determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial debe tener en cuenta, entre otros, las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por dos disposiciones constitucionales distintas en materia de reglamentación de los usos del suelo””: sentencia C-123/14. En igual sentido: sentencia C-035/16.

<sup>45</sup> “Ya ha quedado establecido que las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la ley; ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán

enunciados algunos de dichos determinantes, sin que la lista sea taxativa: los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente<sup>46</sup>, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales<sup>47</sup>; las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos; el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos. Igualmente, constituyen determinantes de los POT, los instrumentos de planificación del uso eficiente del suelo rural, adoptados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)<sup>48</sup>.

44. Sin embargo, a pesar de que en el ordenamiento territorial concurren diversas competencias: *“El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial”*, como lo dispone el inciso segundo del artículo 41 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo<sup>49</sup>; y, distintas autoridades expidan normas

---

*legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circuncribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactarán, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional”*: sentencia C-534/96.

<sup>46</sup> El artículo 61 de la Ley 99 de 1993, *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA”*, dispuso: *“Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”*. Esta norma fue declarada exequible, luego de considerar que: *“En verdad existe una relación de interdependencia entre los distintos ecosistemas, que hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, el manejo aislado e independiente de los mismos por parte de las distintas entidades territoriales; ello no quiere decir que la competencia para su manejo esté concentrada exclusivamente en el nivel nacional; al contrario, su complejidad exige, y así lo entendió el Constituyente, la acción coordinada y concurrente del Estado y las entidades territoriales, a quienes les corresponde el manejo coordinado de los asuntos relacionados, según éstos tengan una proyección nacional o local”* (negritas en originales): sentencia C-534/96.

<sup>47</sup> El artículo 41 de la Ley 1523 de 2012, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”* dispuso: *“Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo. Los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial”*.

<sup>48</sup> *“Artículo 30. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: (...) 9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años”*: Ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.

<sup>49</sup> Artículo 41 de la Ley 152 de 1994, *“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”*.

jurídicas que constituyen determinantes de la función de los concejos municipales, la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no podría ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles<sup>50</sup>. Por lo tanto, aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades<sup>51</sup>, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función, escapa a la competencia constitucional del Legislador y de cualquier otra autoridad, definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los POT<sup>52</sup> o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo<sup>53</sup>. La acción estatal coordinada con los municipios, es una manera privilegiada de conciliar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> “El plan de ordenamiento territorial como parte de la política de ordenamiento, constituye el fundamento de cualquier reglamentación local orientada a evitar impactos negativos derivados del uso del suelo (...) *El plan de ordenamiento territorial, es el instrumento a través del cual se reglamentan los usos del suelo (Ley 388 de 1997). Constituye sólo una de las estrategias a través de las cuales se implementa la política de ordenamiento territorial en el municipio, distrito o área metropolitana.*”: sentencia C-117/06.

<sup>51</sup> “*Debe entenderse entonces que la facultad reglamentaria que el Constituyente consagró para los municipios, reivindicando su autonomía y el principio de descentralización, deberán ejercerla ellos a través de sus Concejos Municipales, con base en las directrices y pautas que a nivel nacional y regional produzcan las autoridades competentes, a las cuales les corresponde dicha función “por mandato de la constitución y de la ley”, pues fueron designadas para el efecto por el Constituyente, artículo 208 de la C.P., y por el legislador a través de la ley 99 de 1993, en desarrollo de la facultad de intervención que para las materias específicas a las que se refieren los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, le atribuyó categóricamente el Constituyente al Estado, en el artículo 334 de la Carta Política*”: sentencia C-534/96.

<sup>52</sup> El artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*” disponía que el Gobierno Nacional podrá definir y ejecutar macroproyectos de interés social nacional (MISN). Para esto, autorizaba a promover la disponibilidad de usos del suelo, aunque disponía que las definiciones del Gobierno Nacional, en la materia, constituyen determinante de los POT y “*y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial*”. Finalmente, preveía que las licencias de construcción se otorgarán con sujeción a lo dispuesto por el Gobierno Nacional, no por el POT municipal o distrital. Esta norma fue declarada inexecutable por la sentencia C-149/10, al considerar que “*la disposición atacada implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs*”. “*el precepto atacado no prevé formulas para la coordinación en el ejercicio de tales atribuciones, sino que establece una estructura jurídica de supra-subordinación con prevalencia del nivel central sobre las autoridades locales; al mismo tiempo, la norma demandada desconoce el principio de subsidiariedad al inobservar que existe un imperativo constitucional en virtud del cual la intervención debe llevarse a cabo en primer lugar en el nivel más próximo al ciudadano y sólo subsidiariamente en los niveles superiores*”.

<sup>53</sup> A pesar de que la definición de la política punitiva del Estado corresponda al Congreso de la República y allí se incluya la política penitenciaria y, por lo tanto, resulta constitucional que disponga que la construcción de cárceles no requerirá de licencia de construcción, esto no implica que pueda desconocer los POT expedidos por los concejos: “*la eliminación del requisito de la licencia, no hace inocua la reglamentación de la administración municipal sobre usos del suelo porque no autoriza a las autoridades encargadas de la infraestructura carcelaria y penitenciaria para que realicen obras públicas con desconocimiento de las disposiciones sobre usos del suelo fijadas en los planes de ordenamiento territorial por los concejos municipales, y cualquier proyecto u obra que se adelante contrariando tales disposiciones da lugar a la imposición de sanciones y demás medidas administrativas fijadas en la ley*”: sentencia C-145/15.

<sup>54</sup> La sentencia C-123/14 declaró executable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, que prohíbe a las entidades territoriales determinar zonas excluidas de la minería “*en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo*

## E. EL ROL CONSTITUCIONAL DE LOS DEPARTAMENTOS

45. En vigencia de la Constitución de 1886, los departamentos constituían la instancia administrativa principal de la organización del territorio<sup>55</sup>, mientras que los municipios se encontraban en un segundo plano<sup>56</sup>; la centralización administrativa se instrumentalizaba a través de los gobernadores, agentes del Presidente en los territorios, inicialmente de su libre nombramiento y remoción<sup>57</sup> y, después, nombrados libremente para un período de cuatro años, pero discrecionalmente removibles por decisión presidencial<sup>58</sup>. Los departamentos eran instituciones administrativas jerárquicamente subordinadas al ejecutivo nacional, desconcentradas en los territorios con el fin de transmitir la función gubernamental y administrativa. A su turno, los gobernadores eran nominadores de los alcaldes, funcionarios de libre nombramiento y remoción. Los

---

*económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución*". Política. Sin embargo, esta norma fue posteriormente declarada inexecutable, ya que *"es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica"*: sentencia C-273/16. La sentencia C-035/16 condicionó la exequibilidad del artículo 20 de la ley 1735 de 2015, que permite la delimitación de áreas de reserva minera, a que dicha decisión del nivel central, sea concertada con las entidades territoriales, luego de considerar que *"es claro que no existe en la disposición demandada un mecanismo que permite la coordinación entre las entidades competentes para seleccionar las áreas de reserva especial minera y las autoridades municipales. Los criterios generales con fundamento en los cuales la Autoridad Nacional Minera selecciona y el Ministerio de Minas otorgan las áreas de reserva minera corresponden exclusivamente a su potencial minero. Sin embargo, la selección de las respectivas áreas de reserva no puede impedir el ejercicio de la autonomía de las autoridades de los municipios"*: sentencia C-035/16. La sentencia C-077/17 declaró inexecutable la delimitación de las zonas ZIDRES como determinantes de los POT, prevista en el inciso cuarto del artículo 4º de la Ley 1776 de 2016, considerando *"que no se contempla en las normas enjuiciadas un mecanismo del que se derive una verdadera armonización entre los principios de organización unitaria del Estado y de autonomía de los entes territoriales, que plasme de manera clara y genuina la salvaguarda de los principios que deben orientar las leyes que fijen competencias con distintos niveles de participación"*. Igualmente condicionó los incisos primero del artículo 20, así como de los incisos segundo y tercero del artículo 21, *"en el entendido que la identificación, delimitación, y aprobación de las zonas Zidres, por parte del Gobierno Nacional, deberá estar precedida de un proceso de información y concertación con los Concejos Municipales de los entes territoriales que resulten afectados por esas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios"*. Por su parte, contrario a la sentencia C-149/10 que declaró la inexecutable de los macroproyectos de interés social nacional que vaciaban las competencias de los municipios en la definición de los usos del suelo, la sentencia C-165/15 declaró la constitucionalidad de su nueva redacción, considerando que la norma garantizaba el principio de coordinación.

<sup>55</sup> El artículo 4 de la Constitución de 1886 disponía: *"El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación. // Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos. (...)"*.

<sup>56</sup> El artículo 7 de la Constitución de 1886 disponía: *"Fuera de la división general del Territorio habrá otras dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público"*.

<sup>57</sup> El artículo 120 de la Constitución de 1886 disponía *"Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa: (...) 4. Nombrar y separar libremente los Gobernadores"*.

<sup>58</sup> La Ley 4 de 1913, Código de Régimen Político y Municipal disponía, al respecto: *"ARTICULO 123. En cada departamento habrá un gobernador, que será jefe de la administración Seccional y agente del poder ejecutivo. (...) ARTICULO 125. Los gobernadores serán nombrados para un periodo de dos años, a partir del 1 de mayo de 1913. (...) ARTICULO 126. Los gobernadores estarán sujetos a responsabilidad administrativa y judicial. Son amovibles por el gobierno y responsables ante la Corte Suprema de Justicia por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones"*.

gobernadores ejercían poderes de control jerárquico que les permitían revocar las decisiones de los alcaldes y de las municipalidades<sup>59</sup>. Sin embargo, la situación cambió con la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 01 de 1986 que rompió el vínculo jerárquico entre los departamentos y los municipios, al introducir la elección popular de alcaldes y concejales; el gobernador perdió sus poderes jerárquicos y, en su lugar, se le confirió únicamente la potestad de solicitar el control judicial de los de los actos administrativos de los concejos municipales y de los alcaldes<sup>60</sup>.

46. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 discutió la conveniencia de modificar el modo de nominación de los gobernadores, para permitir su elección popular. Los partidarios de conservar la nominación presidencial alegaban que frente a la autonomía municipal, se requiere presencia de agentes estatales en el territorio, para garantizar el carácter unitario del Estado; por el contrario, la elección popular se fundaba en el proceso de descentralización y autonomía iniciado desde 1986 por parte de los municipios, argumentando que la democratización de los departamentos evitaría, igualmente, “*la burocratización, la corrupción y el clientelismo, que son sus principales vicios*”<sup>61</sup>; otros proponían que los gobernadores fueran elegidos por los alcaldes y los diputados por los concejales<sup>62</sup>.

47. Igualmente, la utilidad del departamento en el contexto del proceso de municipalización iniciado en 1986 fue puesta en duda, al punto de surgir la idea de su supresión<sup>63</sup>. Sin embargo, la mayoría de la Constituyente optó por mantener los departamentos dentro de la organización territorial del país, pero bajo la necesidad de redefinir su rol frente a los municipios, en un esquema constitucional en el que éstos adquirirían protagonismo<sup>64</sup>. Para la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de temas relativos a

---

<sup>59</sup> Artículo 195.- Son atribuciones del Gobernador: (...) 8. Revisar los actos de las Municipalidades y los de los Alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad;

<sup>60</sup> El artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 1986 dispuso: “*La atribución octava del artículo 194 de la Constitución Política quedará así: Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.*”

<sup>61</sup> Gustavo Zafra Roldán, “Informe-Ponencia para primer debate en plenaria – Del ordenamiento territorial”, en *Gaceta constitucional*, n. 80, 23 de mayo de 1991, p. 7.

<sup>62</sup> Jaime Castro, “La elección popular de gobernadores”, en *Gaceta constitucional*, n. 99, 15 de junio de 1991, p. 6.

<sup>63</sup> Propuesta presentada por el constituyente Juan B. Fernández y dejada como constancia de debate. Cf. Gustavo Zafra Roldán, “Informe-Ponencia para primer debate en plenaria – Del ordenamiento territorial”, en *Gaceta constitucional*, n. 80, 23 de mayo de 1991, p. 8.

<sup>64</sup> “*Es necesario articular el departamento con el municipio. Asegurar que sus propósitos e intereses puedan concentrarse institucionalmente, en cabeza de alguna autoridad. Garantizar la posibilidad de que se unan y enlacen las dos entidades básicas y fundamentales de nuestro ordenamiento territorial. Además, que esas mismas entidades puedan expresarse autónomamente, sin la intervención – ni siquiera la presencia – de instancias superiores*”: Jaime Castro, “La elección popular de gobernadores”, *Gaceta constitucional*, n. 99, 15 de junio de 1991, p. 6.

la organización del territorio y a la autonomía local, la propuesta se fundaba en los siguientes ejes:

*“1. El departamento sigue siendo instancia intermedia de articulación entre lo nacional y lo local. 2. El departamento debe repensarse y rediseñarse como responsable de la planificación del desarrollo en su territorio. 3. El departamento debe ser un apoyo complementario y subsidiario de la labor de los municipios. Estos últimos son los reales ejecutores de la prestación de los servicios básicos. 4. El departamento debe ser un coordinador de esfuerzos de los municipios, pero en ningún caso por imposición, sino como palanca de apoyo del desarrollo local”<sup>65</sup>.*

*“El departamento tendría fundamentalmente un papel de:*

- Planificador*
- Coordinador*
- Palanca de apoyo de los municipios*
- Financiado de crédito municipal*
- Complementador en servicios como deporte, salud y educación*
- Promotor de estrategias de desarrollo”<sup>66</sup>.*

48. Así, a pesar de que en el sistema constitucional vigente los municipios se convirtieron en la *“entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”<sup>67</sup>*, las grandes líneas de la Constituyente respecto del rol de los departamentos se materializaron esencialmente en el artículo 298 de la Constitución de 1991, según el cual: *“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. // Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes // La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga”*. De esta manera, la subordinación jerárquica y el control de tutela de los departamentos, respecto de los municipios, fueron reemplazados por un esquema en el que el departamento no dirige, no controla y no suplanta la acción municipal sino que, respeta su autonomía; la complementa, la coordina y se convierte en puente de intermediación entre los municipios y el nivel central.

---

<sup>65</sup> Gustavo Zafra Roldán, “Informe-Ponencia para primer debate en plenaria – Del ordenamiento territorial”, en *Gaceta Constitucional*, n. 80, 23 de mayo de 1991, p. 7

<sup>66</sup> *Ídem*.

<sup>67</sup> Artículo 311 de la Constitución.

49. En concreción de lo anterior, el artículo 300 de la Constitución reguló las funciones de las asambleas departamentales y previó particularmente las funciones de “2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. // 3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento”. Sin embargo, en virtud de los principios de subsidiariedad, concurrencia y de coordinación, previstos en el artículo 288 de la Constitución, para guiar las relaciones entre los diferentes niveles de la organización del territorio, con respeto de las respectivas autonomías, previó un mecanismo para articular las funciones de planeación de la Nación y de los municipios, incluida la planeación en materia de ordenación del territorio y, por lo tanto, dispuso que “Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales”.

50. La función de coordinación que constitucionalmente se atribuyó a los departamentos parte de considerar, (i) la inescindible relación de interdependencia entre el departamento y los municipios que lo conforman<sup>68</sup>, con intereses y funciones concurrentes; (ii) la especial posición de estos respecto de los municipios que lo conforman la que, aunque de ninguna manera les otorga la calidad de superior jerárquico, sí ubica a los departamentos en un lugar privilegiado respecto del conjunto de los municipios de su territorio y (iii) el necesario establecimiento de relaciones entre los distintos municipios de su territorio<sup>69</sup> o de departamentos colindantes, derivadas de intereses en común o que sobrepasan el interés de un solo municipio.

51. De esta manera, la coordinación que el departamento debe ejercer respecto de los municipios consiste en buscar articular la acción departamental, con la acción municipal e intermunicipal, sin desconocer la autonomía municipal para

---

<sup>68</sup> “A juicio de la Corte, no resulta compatible con la Constitución sostener que una ley que se dirige a regular las actividades de los municipios, no pueda ocuparse también de adoptar disposiciones que impacten la actividad de los departamentos. Una perspectiva semejante desconocería que el municipio, en tanto entidad fundamental en la ordenación territorial, constituye el punto de partida de la división del departamento. // Pretender aislar los asuntos municipales de los asuntos departamentales a partir de un mandato de estricta separación temática, se opone a las necesarias relaciones entre las entidades territoriales y a lo prescrito por el artículo 288 de la Constitución, al indicar que las competencias de las diferentes entidades territoriales se ejercerán de acuerdo al principio de coordinación y por el artículo 298 que prevé el deber de los departamentos de ejercer funciones de coordinación, complementariedad de la acción municipal e intermediación entre la nación y los municipios. Tales normas imponen reconocer los importantes vínculos que surgen entre las actividades locales y aquellas ejecutadas a partir de una dimensión territorial más amplia constituida por el departamento”: sentencia C-100/13.

<sup>69</sup> La función departamental les permite “ofrecer la coordinación de las actividades de los municipios interesados en aunar sus esfuerzos con otros municipios para el mismo fin”: sentencia C-1146/01.

la gestión de sus propios intereses. Así las cosas, la coordinación que el artículo 298 de la Constitución atribuye a los departamentos, desarrolla los principios constitucionales previstos en el artículo 288 de la Constitución: *subsidiariedad*, porque la coordinación departamental no puede desconocer que, en principio, el nivel más idóneo para el ejercicio de las competencias es el municipio, entendido éste como el más próximo a las necesidades de la comunidad<sup>70</sup>, sin negar que, según el caso, el nivel más idóneo puede ser el departamental<sup>71</sup>; *conurrencia*, porque el ejercicio autónomo de las funciones de las distintas entidades territoriales no significa la exclusión de las atribuciones de otros niveles u otras autoridades, sino su participación conjunta dentro del marco de sus propias competencias y desde sus propios roles<sup>72</sup>; y, por supuesto, *coordinación*, entendida como la consecuencia necesaria de la concurrencia de distintas autoridades en una misma materia y el instrumento más idóneo para la adecuada articulación de las diversas funciones concurrentes, sin vulnerar o irrespetar la autonomía de cada entidad territorial, para el ejercicio de sus propias atribuciones<sup>73</sup>. Estos principios no sólo guían la labor del Legislador en la configuración de la organización territorial sino constituyen guías para el ejercicio concreto de las funciones de los distintos niveles de la estructura territorial.

---

<sup>70</sup> “El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades”: sentencia C-149/10.

<sup>71</sup> “La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. **Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel.** Por esto el artículo 287 habla de la “gestión de sus intereses”. Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)”(negrillas no originales): sentencia C-478/92.

<sup>72</sup> “El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad”: sentencia C-149/10.

<sup>73</sup> “El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal”: sentencia C-149/10.

52. Teniendo en cuenta esto, los mecanismos de los que disponen los departamentos para cumplir su función de coordinación respecto de los municipios de su territorio no pueden suplantar a los municipios en el ejercicio de sus competencias propias; ser aquellos que materializan una relación de subordinación jerárquica o que constituyen control de tutela de los departamentos respecto de los municipios ya que, en estos casos, se trataría de claras violaciones de la autonomía constitucional de los municipios. Por esta razón, esta Corte declaró la inexecutable de una norma que atribuía a las oficinas departamentales de planeación, la función de aprobar o improbar los programas municipales de desarrollo y que disponía que dicho aval era necesario para que los municipios pudieran ejecutar los recursos de transferencias de la Nación<sup>74</sup>. A pesar de reconocer que la finalidad de la norma era poner en práctica la función constitucional del departamento en materia de coordinación, este tribunal encontró que el medio escogido para la coordinación era inconstitucional y correspondía a una forma de control de tutela del departamento, respecto de los municipios<sup>75</sup>. Para la Corte, incluso tratándose de recursos exógenos de los municipios, el Legislador no podía instaurar un control de este tipo que desconoce la esencia de la autonomía municipal para gestionar sus propios intereses<sup>76</sup>. Igualmente, este tribunal declaró la inconstitucionalidad de una norma que sometía la decisión de los concejos municipales de condonar deudas, a su aprobación por parte de la asamblea departamental, al tratarse de un instrumento vulnerador de la autonomía relativa de los municipios<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> “(...) la Corte aprecia que la limitación a la autonomía municipal impuesta por la norma es severa. En efecto, la disposición no exige al municipio que informe al departamento las actividades de desarrollo institucional que pretenda realizar ni establece un período de espera para que la oficina departamental de planeación rinda un concepto no obligatorio para el municipio. El artículo impone la restricción más gravosa ya que exige como requisito para la realización de programas municipales la aprobación previa por parte de la oficina de planeación correspondiente”: sentencia C-1146/01.

<sup>75</sup> “La Corte entiende que el fin de la norma consiste en dotar a los departamentos de la posibilidad de coordinar la actividad municipal como lo prescribe el artículo 298 de la Constitución –según el cual los departamentos ejercen funciones de coordinación y de complementariedad de la acción municipal–. // No obstante lo anterior, el medio utilizado –condicionar la realización de los programas financiados con los recursos municipales provenientes de las participaciones a la aprobación previa por parte de una entidad departamental– vulnera la Carta Política. De acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales tienen, entre otros, el derecho a ejercer sus competencias y a administrar sus recursos, lo cual resulta absolutamente obstaculizado si para ello deben contar con la aprobación del departamento”: sentencia C-1146/01.

<sup>76</sup> “El hecho que se trate de recursos exógenos –según lo señalan el Procurador y varios de los intervinientes– no basta como argumento para considerar lo contrario. En efecto, la afectación de los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 no puede ir hasta un grado tal en que se suprima el ejercicio de los mismos. // La aprobación previa por parte de la oficina de planeación departamental (...) conduce a que éste quede por completo subordinado a aquel respecto de una materia que forma parte de la gestión administrativa municipal y de la destinación de los recursos transferidos al municipio, lo cual es, a todas luces, contrario al principio de la autonomía consagrado en el artículo 287 referido”: sentencia C-1146/01.

<sup>77</sup> “(...) el municipio es la entidad fundamental administrativa y política. El departamento es el puente entre la Nación y el municipio, y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento. Aunque la Constitución no niega la armonía que debe existir entre los municipios que integran el departamento y el propio departamento, (...) la Constitución consagra la autonomía de tales entes, bajo las limitaciones señaladas en la propia Constitución y la ley. (...) Tal autonomía no es absoluta, tiene límites, consagrados en la Constitución y la ley. Pero las limitaciones que esta última establezca, no pueden vulnerar el núcleo esencial de la autonomía. Esta es la razón para considerar que la autorización que debe dar la asamblea departamental al concejo, en el

53. En estos términos, la coordinación departamental no es un instrumento relacional frente a entes subordinados o bajo control, sino respecto de entes que gozan de autonomía constitucionalmente protegida. Por lo tanto, el ejercicio de la función departamental de coordinación, que resulta compatible con la autonomía municipal, implica privilegiar el recurso a mecanismos tales como la negociación, la incitación, la recomendación y la formulación de guías y directivas que, en razón de su baja textura normativa, no comporten (i) el sometimiento jerárquico de los municipios al departamento, (ii) una forma de control de tutela o (iii) intromisión indebida del departamento, en competencias propias de los municipios, es decir, en aquellos asuntos de interés meramente local o que no trasciendan el interés municipal.

54. En suma, la Constitución de 1991 entendió al departamento como una entidad territorial autónoma, cuya función *esencial*, además de las funciones administrativas seccionales, es de coordinación, complementariedad con la acción municipal, intermediación y evaluación (a través de los organismos departamentales de planeación), dentro de su territorio y los límites de la Constitución y la ley. Son creados por el Legislador, su territorio conforma una circunscripción territorial para la elección de los representantes a la Cámara, y pueden formar, junto con otros departamentos, regiones administrativas o de planificación con el fin de promover el desarrollo económico y social. Y a través de las asambleas departamentales, pueden expedir las disposiciones relacionadas con la planeación y el desarrollo económico y social, de acuerdo con la ley.

#### **F. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FUNCIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE PROFERIR DIRECTIVAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE EXPEDIR PLANES DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL**

55. No obstante la importancia de la ordenación del territorio para la vida en sociedad, para la vigencia de los derechos individuales y colectivos, para el desarrollo social, económico y cultural y para la protección del medio ambiente, ésta ha experimentado en Colombia distintos problemas que minan la eficacia de los esfuerzos en la materia, entre otros: asimetría de las capacidades técnicas de los distintos municipios para la formulación de sus POT; insuficientes o inadecuados diagnósticos de los factores que determinan la adecuada planeación del desarrollo en lo territorial (ambientales, sociales, culturales, geográficos, demográficos y económicos); indebida identificación y asunción parcial de problemáticas que sobrepasan los límites de determinado municipio, con

---

*caso de la condonación de obligaciones a favor del municipio, vulnera la autonomía fiscal del municipio. // Además, la misma Constitución, al establecer las atribuciones de las asambleas departamentales, no consagra la prevista por el artículo 63, demandado”: sentencia C-528/96.*

consecuencias en cuanto a la contradicción o ineficacia en la planeación al respecto; y, finalmente, desaprovechamiento de potencialidades diversas del territorio. Frente a este panorama, la legislación nacional ha intentado responder a través de instrumentos de coordinación supramunicipal en materia de ordenamiento territorial, como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corte<sup>78</sup>.

56. Así, el inciso segundo del artículo 42 de la Ley 152 de 1994, “*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*”, dispuso desde entonces que “*El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial*”.

57. La anterior previsión fue desarrollada en la Ley 388 de 1997, que reguló lo relativo a la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. Desde la formulación de sus objetivos en su artículo primero, esta Ley previó que una de sus finalidades era la de “*4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. 5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política*”. Igualmente, en su artículo 6 previó que “*el ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales*”. Finalmente, la Ley 388 de 1997 atribuyó a la Nación la función de formular la política de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional y, en lo que interesa en el presente asunto, desarrolló el mecanismo mediante el cual se realizaría la coordinación departamental en materia de ordenamiento territorial, a través de una norma que, en lo esencial, coincide con la que ahora es objeto de control de constitucionalidad:

*“Artículo 7.- Competencias en Materia de Ordenamiento Territorial. De acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales, las competencias en materia de ordenamiento territorial se distribuyen así: (...) // 2. Al nivel departamental le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conturbación, con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función*

---

<sup>78</sup> “La mayor parte de los problemas sobre los usos del suelo en Colombia, generalmente, se causan por la falta de coordinación en la utilización del mismo por parte de la población, quien, no tienen en cuenta los factores ambientales, por lo que se observa, sobreutilización o subutilización”: sentencia C-192/16.

*de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; 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, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales. // En desarrollo de sus competencias los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”.*

58. Esta norma fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-795 de 2000, luego de considerar que, en tratándose de una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, a pesar del amplio margen de configuración del Legislador en la materia, dicha distribución debía realizarse mediante una Ley orgánica. Consideró la Corte que *“Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (C.P. art. 288)”*<sup>79</sup>. De esta decisión disintieron los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Vladimiro Naranjo Mesa para quienes *“a pesar de que el título del artículo 7 de la Ley 388 de 1997, se refiere a la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial, lo cierto es que el contenido de la norma acusada no corresponde propiamente a un reparto de competencias, sino que se limita a señalar el ejercicio de unas competencias asignadas directamente por la Constitución Política a los departamentos y municipios, que por lo demás, deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”*.

---

<sup>79</sup> Sentencia C-795/00.

59. Luego de la declaratoria de inexecutable, la norma fue finalmente incluida en la Ley 1454 de 2011, “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”, corrigiendo así el vicio sancionado por la sentencia C-795 de 2000. El texto de la norma cuyos literales a) y e), del numeral 2 (subrayados), son objeto del presente control de constitucionalidad es el siguiente:

### **CAPÍTULO III.**

#### **COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.**

**ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.** *Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

##### **1. De la Nación**

- a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y 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 cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.*

**PARÁGRAFO.** *Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.*

##### **2. Del Departamento**

*a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.*

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

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

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

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

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

*g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.*

### **3. De los Distritos Especiales**

*a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.*

*b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.*

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

### **4. Del Municipio**

- 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.*

**PARÁGRAFO 1o.** *La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Al nivel metropolitano le corresponde 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”.*

60. Esta norma de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial distribuye las competencias en materia de ordenación del territorio, las que se explican a continuación, sin que se trate de un análisis en cuanto a su constitucionalidad, al escapar al objeto del presente juicio. Ahora bien, advierte la Sala Plena que tales disposiciones requieren desarrollos legales que precisen los instrumentos y procedimientos mediante los cuales se cumplen las funciones que, de manera general, distribuye la LOOT:

(i) el numeral 1, confía en la Nación establecer la política “*en los asuntos de interés nacional*”, como en lo relativo a los “*parques nacionales y áreas protegidas*”. Se trata de una típica manifestación del principio de unidad estatal que implica que la autonomía de las entidades territoriales se predica de los intereses propios o locales, por lo que, en lo que respecta a intereses nacionales, la competencia es de la Nación. Es, entonces, una concreción del principio de concurrencia ya que, frente a un mismo asunto, como el ordenamiento territorial, pueden confluír competencias de distintos niveles. El párrafo de dicho artículo 1 dispone que dichas competencias se adelantarán “*en coordinación con los entes territoriales*”.

(ii) El numeral 2 atribuye a los departamentos las funciones que se encuentran bajo control de constitucionalidad: el **literal a)** les asigna el establecimiento de “*directrices y orientaciones*” para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio y enfatiza que dicha competencia podrá ejercerse, “*especialmente en áreas de conurbación*”. Dispone, igualmente, que esta competencia se ejerce con la finalidad 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. El **literal e)** prevé que los departamentos podrán adoptar planes de ordenamiento territorial para la totalidad o porciones específicas de su territorio, para “*articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio*”. Sin embargo, el párrafo 1 establece que estas funciones se ejercerán “*bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación*”.

(iii) Finalmente, el numeral 4, asigna a los municipios, las funciones de “*Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial*” (literal a) y “*reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes*” (literal b). El párrafo 1 del artículo dispone que la distribución de competencias realizada deberá ejercerse bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad “y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación”.

61. De la norma bajo control surgen entonces elementos relevantes para examinar su constitucionalidad:

62. En primer lugar, la función departamental prevista en el literal a), del numeral 2, que consiste en formular ***directrices y orientaciones*** respecto de los municipios en materia de ordenamiento territorial, esto es, pautas, directrices o estándares de referencia para guiar la actividad ordenadora en lo territorial, de acuerdo con lo explicado líneas arriba, constituye una manifestación de la función constitucional atribuida a los departamentos para *coordinar* la acción municipal y los instrumentos a los que recurre no resultan en sí mismos incompatibles con la autonomía municipal; las directrices y las orientaciones no convierten indebidamente al municipio en un órgano subordinado al departamento, ni constituyen una forma de control de tutela.

63. En segundo lugar, la norma prevé que las directrices y las orientaciones departamentales determinan ***escenarios de ocupación y usos del suelo***. Esto

quiere decir que los departamentos identifican modelos de ocupación y usos del suelo de los municipios, en tanto que hipótesis factibles que permitan la proyección adecuada de la correspondiente planeación<sup>80</sup>, pero la norma no otorga a los departamentos la función de definir directamente los usos del suelo, lo que sí sería inconstitucional, al tratarse de una indebida suplantación de una función propia de los municipios. Por el contrario, el numeral 4 del mismo artículo dispone que es función de los municipios “*b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes*” (negrillas no originales). La expresión “*determinan*” significa que las directrices y orientaciones, identifican, diseñan o prevén hipótesis o escenarios de ocupación y usos del suelo, mas no reglamentan directamente los usos del suelo. El desarrollo legal de esta función departamental deberá precisar, entre otros aspectos, si se trata o no de determinantes del POT y, con particular importancia constitucional, cuáles son los escenarios, mecanismos e instrumentos de coordinación concreta para que, en los aspectos de interés supramunicipal, pero con necesario e ineludible impacto municipal, la intervención departamental sea compatible con la autonomía municipal y no signifique vulneración de la función de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo. Tal ley deberá determinar la relación jurídica que existirá entre los PDOT y los POT, pero sin que ésta signifique una imposición unilateral del departamento al municipio, sino una forma de coordinación administrativa, como función constitucional propia de los departamentos.

64. En tercer lugar, la formulación de directrices y orientaciones puede realizarse *especialmente en áreas de conurbación*. La conurbación, entendida como el fenómeno de aproximación de centros urbanos, en razón de su respectivo crecimiento y que determina la existencia de problemáticas e intereses comunes e interdependientes, muestra que la norma pretende que la función *coordinadora* del departamento se predique, esencialmente, en aquellos asuntos en los que existan intereses que sobrepasen lo meramente local o que interesan a un solo municipio y que, por lo tanto, requieran la acción coordinada, bajo la intervención del departamento.

65. En cuarto lugar, aunque el literal e) del numeral segundo bajo control prevea que los departamentos expedirán *planes departamentales de ordenamiento territorial*, la función departamental de expedir PDOT es diferente de la competencia municipal para expedir los POT ya que, la función de los municipios es, de acuerdo con la norma, incondicionada en cuanto a su

---

<sup>80</sup> “*Los escenarios son imágenes estructuradas sobre el futuro del departamento y la cadena progresiva de acciones que permiten la evolución, desde un estado inicial de ordenamiento territorial hasta la situación equivalente a la visión de largo plazo que se ha propuesto construir*”: Secretaría Técnica de la COT, *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial. Contenidos básicos*, diciembre de 2013, p. 28.

finalidad<sup>81</sup>, mientras que la de los departamentos tiene por finalidad articular sus políticas, directrices y estrategias respecto del ordenamiento físico-territorial, es decir, que se trata de una función atada a la prevista en el literal a) la que, como quedó evidenciado, es una manifestación legítima de la función departamental de *coordinar* la acción municipal. Esto implica que, aunque de manera clara la norma no prevea cuál es la relación entre los POT y los PDOT, por ejemplo, en cuanto a su jerarquía, ámbitos de aplicación, manera de resolver antinomias, de coordinarlos, etcétera, sí es posible reconocer que mientras los POT reglamentan los usos del suelo, la función de expedir PDOT, que es competencia de la asamblea departamental y no del gobernador, no tiene por efecto el de cambiar la naturaleza de la función de los departamentos en la materia, cual es, a partir del tenor literal de la norma objeto del presente control de constitucionalidad, la de proferir **directrices** y **orientaciones**, es decir, guiar la función de los municipios en ejercicio de su rol constitucional esencial de coordinación. Igualmente, de acuerdo con la norma, la expedición de los PDOT es, además de una competencia que esta norma atribuye, la misma no constituye una obligación, sino una posibilidad o potestad<sup>82</sup>, cuando las directrices y orientaciones requieran ser plasmadas en dicho instrumento de coordinación departamental, para precisar la manera como podrían ser implementadas dichas directrices y orientaciones<sup>83</sup>. Así, contrario al concepto del Procurador General, la facultad de expedir PDOT no entra en contradicción con la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, ya que los PDOT son los instrumentos mediante los cuales los departamentos, pueden articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento territorial, “*en desarrollo de sus competencias*”, una de las cuales no es la de reglamentar directa o indirectamente los usos del suelo.

66. En suma, las normas cuya constitucionalidad fue cuestionada y que habilitan a los departamentos para proferir directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial y para expedir Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial no desconocen la función constitucional atribuida a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo (artículo 313.7 de la Constitución). En realidad, las normas bajo control coinciden con la idea según la cual la reglamentación de los usos del suelo no agota la función de ordenamiento territorial y, por el contrario, en esta función concurren

---

<sup>81</sup> “**4. Del Municipio** 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”.

<sup>82</sup> “Esto señala que la planificación del ordenamiento territorial departamental se instrumentará estableciendo directrices de ordenamiento territorial y planes de ordenamiento territorial, éstos últimos opcionales y en función de las directrices”: Secretaría Técnica de la COT, *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial. Contenidos básicos*, diciembre de 2013, p. 19.

<sup>83</sup> “(...) desde el punto de vista de la planificación estratégica territorial son indispensables tanto las directrices, que señalan el qué hacer, como los planes para desarrollarlas, que responden al cómo lograr hacer realidad las pautas trazadas por las directrices”: Secretaría Técnica de la COT, *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial. Contenidos básicos*, diciembre de 2013, p. 19.

competencias nacionales, departamentales y municipales<sup>84</sup>, frente a las cuales, los departamentos cumplen el rol constitucional de coordinación que, en el presente caso, se materializa en directrices y orientaciones de la labor de los concejos las que, pueden incluso estar incluidas en un documento denominado PDOT, que precisa la manera como se podrían materializar dichas orientaciones y directrices, pero cuyo régimen jurídico y procedimiento de expedición, requiere la adopción de una ley posterior. Es decir que el Legislador, al configurar las normas bajo control, desarrolló los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, que guían las relaciones entre los distintos niveles de la organización territorial, de acuerdo con el artículo 288 de la Constitución.

67. Así, las normas bajo control son una opción legítima de configuración normativa dentro del amplio margen de apreciación reconocido al Legislador orgánico en cuanto a la distribución de competencias entre los distintos niveles de la organización territorial<sup>85</sup>, que no desconoce las competencias del municipio para gestionar sus propios asuntos y que, por el contrario, desarrolla una función constitucional esencial de los departamentos que consiste en coordinar la acción de los municipios de su territorio<sup>86</sup>, materia en la cual, el Legislador goza igualmente de un amplio margen de configuración normativa<sup>87</sup>.

68. Estas facultades parten de considerar que la intervención departamental se justifica por la existencia de intereses supramunicipales o intermunicipales, en asuntos en los que la coordinación en la ordenación del territorio, permitirá una mejor planeación del desarrollo en lo territorial y evitará contradicciones y pérdida de oportunidades para el aprovechamiento de potencialidades de diversa naturaleza. Es decir, que las normas bajo control también encuentran fundamento

---

<sup>84</sup>“(…) en materia urbanística, uso del suelo, espacio público y de ordenamiento del territorio, la Carta Política instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que por su alcance y radio de acción puede caracterizarse así: (i) a la ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico, esto es, expedir el estatuto básico que defina sus parámetros generales y que regule sus demás aspectos estructurales; (ii) **corresponde a los departamentos y municipios desarrollar la preceptiva legal por la vía del ejercicio de su competencia de regulación normativa, con miras a satisfacer las necesidades locales, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de su ámbito territorial.**” (negritas no originales): sentencia C-351/09.

<sup>85</sup> Sentencias C-149/10; C-123/14 y C-035/16.

<sup>86</sup> Las normas bajo control resultan congruentes con la intención de la LOOT expresada en su artículo 22: “**DIVERSIFICACIÓN, FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL.** La racionalización del régimen jurídico de los departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la Administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos. // Para tal efecto la ley podrá establecer capacidades y competencias distintas a las señaladas para los departamentos en la Constitución de acuerdo con el artículo 302 de la Carta Política. // La ley graduará y eventualmente integrará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas de los departamentos”.

<sup>87</sup> El inciso final del artículo 298 de la Constitución, relativo a las funciones de los departamentos dispone que “La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga”.

constitucional en la función propia de los departamentos de planear su desarrollo<sup>88</sup>.

69. La coordinación departamental en el ordenamiento territorial permite la consideración de realidades que sobrepasan los límites de determinado municipio, tales como las variantes geológicas, por ejemplo, la existencia de cuencas hidrográficas, los riesgos naturales y los asentamientos humanos<sup>89</sup> y, a la vez, otorga un instrumento adecuado a los departamentos para mejorar la planeación del desarrollo ecológico, social, económico y cultural de su territorio frente a municipios rezagados, con lo que, se puede propender por un desarrollo más uniforme, equitativo, integral y ambientalmente sostenible. Gracias a estos instrumentos, los departamentos pueden formular estrategias generales de desarrollo que guíen a los municipios en la realización de acuerdos entre ellos para la realización de proyectos en común y para la instalación de infraestructura con beneficio mutuo como, por ejemplo, proyectos de conectividad vial o de transporte intermunicipal<sup>90</sup>. Estas circunstancias también ameritan complementar la acción de los municipios en materias que trasciendan el territorio municipal.

70. La manera como el Legislador desarrolló la función constitucional de coordinación departamental en materia de ordenamiento territorial no desconoce la autonomía constitucional de los municipios ya que, los instrumentos previstos (las orientaciones y directrices y la formulación de un PDOT que precise cómo podrían implementarse dichas orientaciones y directrices) no someten jerárquicamente a los municipios respecto de los departamentos y no constituyen instrumentos de tutela administrativa, al tratarse, en realidad, de mecanismos de coordinación administrativa que reconocen autonomía a los municipios para la adopción de las orientaciones o directivas y para llegar a acuerdos con otros municipios para la implementación de las estrategias departamentales para el

---

<sup>88</sup> Es función constitucional de los departamentos “*la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio*” (artículo 298 de la Constitución) y para ello, las Asambleas Departamentales tienen competencia para “2. *Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, (...). 3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas (...)*”.

<sup>89</sup> Las orientaciones y directrices, así como los PDOT permiten “*(...) orientar aquellos aspectos que trascienden los límites administrativos y las competencias municipales, entre otros: manejo integrado y articulado de riesgos naturales, cuencas hidrográficas y ecosistemas, conectividad vial intermunicipal, articulación asentamientos poblacionales, etc.*”: Secretaría Técnica de la COT, *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial. Contenidos básicos*, diciembre de 2013, p. 9.

<sup>90</sup> Esta función departamental permite “*concertar acuerdos para el desarrollo territorial, establecer las líneas estratégicas de trabajo conjunto con los municipios, promover procesos de desarrollo territorial articulados, orientar los procesos de ordenamiento territorial supramunicipal, promover actuaciones de interés departamental o supramunicipal y gestionar proyectos de impacto regional que beneficien a más de un municipio de su jurisdicción*”: DNP Balance sobre los avances en el diseño e implementación de lineamientos de ordenamiento territorial departamental que han sido llevados a cabo en el país, Bogotá, 2013, p. 11. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/Cdt/Desarrollo%20Territorial/Balance%20procesos%20de%20Ordenamiento%20Territorial%20Departamental.pdf>.

ordenamiento territorial. Igualmente, contrario al concepto del demandante, con la utilización de los instrumentos en cuestión, el departamento no usurpa la función propia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, como quedó explicado.

71. Finalmente, aunque encuentra la Sala Plena de la Corte Constitucional que las normas bajo control no resultan inconstitucionales, frente al cargo formulado por la demanda, las mismas requieren un desarrollo legislativo que prevea, entre otros aspectos, la manera concreta como se formularán dichas directrices, orientaciones y los PDOT, así como los mecanismos y procedimientos de coordinación administrativa mediante los cuales se propenderá por la articulación de los POT, respecto de estos instrumentos, dentro del respeto de la autonomía municipal para planear su desarrollo y reglamentar los usos del suelo<sup>91</sup>.

72. Las consideraciones expuestas responden con suficiencia a los argumentos planteados por el demandante y los intervinientes en el proceso, como se expone a continuación:

<b>Argumentos de la demanda y los intervinientes</b>	<b>Consideraciones de la Corte</b>
(i) La función de ordenamiento territorial para la reglamentación de los usos del suelo es exclusiva de los concejos y no podría ser	Aunque la función atribuida a los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo es exclusiva, no se trata de una función absoluta que no pueda ser limitada por el Legislador. Igualmente, la reglamentación de los

<sup>91</sup> La necesidad de desarrollo legislativo se evidencia en el documento de 2013, en donde la Comisión de Ordenamiento Territorial afirma que en la fase II de implementación, será necesario preparar la reglamentación de la Ley “*Elaboración de propuesta para gestionar la reglamentación de la LOOT, en temas que no fueron desarrollados en dicha ley tales como: la vigencia de las directrices y planes de ordenamiento, los plazos para su elaboración, la integración del análisis regional y rural, los mecanismos para la elaboración y adaptación de las directrices departamentales por parte de los departamentos y municipios, conjuntamente, en el marco de la autonomía de ambas entidades territoriales; temas que fueron reiterados por todos los asistentes en el taller de directrices realizado en Bogotá, con las oficinas de planeación departamental, el 17 de septiembre de 2013*”: Secretaría Técnica de la COT, *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial. Contenidos básicos*, diciembre de 2013, p. 8. Igualmente, uno de los considerandos del Acuerdo COT 010 de 2016 “*Por el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes Departamentales de Ordenamiento Departamental (POD)*” elaborado por la Comisión de Ordenamiento Territorial prevé “*Que teniendo en consideración las disposiciones del inciso 2 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 para los departamentos, se hace necesario expedir normas con fuerza de ley que dispongan la reglamentación con sujeción a la cual los departamentos expedirán los instrumentos definidos por la ley*” y en su cuerpo prevé que: “*Se recomienda que la normatividad adopte herramientas para garantizar la articulación del POD con las determinantes de superior jerarquía, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y sus disposiciones reglamentarias. ¶ Se recomienda que los departamentos definan los mecanismos para articular, a través de los POD, los planes, programas y proyectos de injerencia territorial de los órdenes nacional, regional, departamental municipal y de las comunidades étnicas*”. Igualmente, “*Se recomienda que la legislación que se expida para reglamentar los POD especifique que los departamentos pueden financiar la formulación del proceso de ordenamiento territorial departamental con recursos del sistema general de regalías*”.

Argumentos de la demanda y los intervinientes	Consideraciones de la Corte
<p>determinada por directrices, orientaciones o planes departamentales de ordenamiento territorial.</p>	<p>usos del suelo es un instrumento fundamental en el ordenamiento territorial, pero no agota la función pública de ordenamiento territorial en la que concurren la Nación y las distintas entidades territoriales.</p>
<p>(ii) Las normas demandadas no privan a los concejos de la facultad de reglamentar los usos del suelo, ya que únicamente permiten establecer directrices y orientaciones que no son obligatorias, pero contribuyen a la elaboración de los POT. Esta facultad departamental se funda en los artículos 298 y 300 de la CP y desarrolla los principios de coordinación y concurrencia.</p>	<p>Las directrices y orientaciones formuladas por los departamentos no reglamentan los usos del suelo, sino determinan escenarios de ocupación y usos del suelo que cumplen la labor de guiar a los concejos para el ejercicio de su función propia. Esta atribución desarrolla la función constitucional de los departamentos para realizar la coordinación de la actividad municipal, sin que los instrumentos en cuestión, desconozcan su autonomía para la gestión de sus propios intereses. El desarrollo legal posterior de la figura de los PDOT deberá determinar, entre otros aspectos, la relación entre los PDOT y los POT y la manera de articularlos, asuntos que, llegado el caso, podrán ser objeto de control de constitucionalidad. Así, las normas demandadas no constituyen, por sí mismas, limitaciones a la función de los concejos para reglamentar usos del suelo, por lo que no se requiere juzgar su razonabilidad y proporcionalidad.</p>
<p>(iii) Aunque la facultad de proferir directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial es constitucional, la facultad prevista en el literal e) demandado sí desconoce la autonomía de los municipios para reglamentar los usos del suelo ya que puede generar contradicciones entre los POT y los PDOT y, de esta manera, los PDOT se constituirán en normas superiores que primarán sobre los POT.</p>	<p>Las normas demandadas de la LOOT requieren ser desarrolladas por el Legislador para precisar, entre otros aspectos, la manera como se articularán los POT y los PDOT. Sin embargo, del literal e) demandado surge con claridad que los PDOT son los instrumentos mediante los cuales los departamentos, “<i>en desarrollo de sus competencias</i>”, pueden articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento territorial.</p> <p>Para la Corte Constitucional, los PDOT no tienen por función cambiar la naturaleza de las políticas, directrices y estrategias departamentales en la materia, para convertirlas en normas obligatorias que resulten contrarias a la autonomía municipal</p>

Argumentos de la demanda y los intervinientes	Consideraciones de la Corte
<p>La norma debe entenderse que desarrolla los principios constitucionales de intermediación departamental, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.</p>	<p>y que, particularmente, desconozcan la función de los concejos para reglamentar los usos del suelo, sino buscan desarrollar la manera como podrían implementarse las políticas, directrices y estrategias, previstas en el literal a) y coordinarse en concreto con los POT, sin desconocer la función propia de los concejos.</p> <p>Ya que del tenor del literal e) demandado no surge una interpretación que pueda resultar contraria al artículo 313 de la Constitución, no resulta necesario condicionar su constitucionalidad, tendiendo en cuenta, además, que el parágrafo primero del artículo 29 de la LOOT dispone que <i>“La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación”</i>.</p>

73. Así las cosas, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de los literales a) y e) del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*.

74. La Sala Plena de la Corte Constitucional adoptará la presente decisión, teniendo en cuenta que aunque el Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546 y comunicado del 11 de abril de 2020, adoptados con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia que afecta a Colombia, suspendió los términos para decidir el presente asunto entre el 16 de marzo y el 10 de mayo de 2020, el artículo 1 del Decreto Legislativo 469 de 2020 dispuso que la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Por lo tanto, en aplicación de lo dispuesto en el Auto 121 proferido por la Sala Plena de esta Corte el 16 de abril

de 2020, en este caso, la Sala Plena dispondrá el levantamiento de la suspensión de términos para fallar el presente asunto.

## **G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN**

75. Le correspondió a la Corte Constitucional decidir una demanda contra los literales a) y e), del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011<sup>92</sup>, en la que se considera que la facultad prevista en dichas normas para que los departamentos profieran directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio y de articular las mismas mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio, vulneran el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución, porque desconocen que la determinación de los usos del suelo es una función constitucionalmente atribuida a los concejos municipales y distritales y no a los departamentos. Consideran los demandantes que las competencias asignadas al departamento, aunque no lo autorizan para reglamentar los usos del suelo, invaden dicha competencia porque la determinan, incluso a través de instrumentos que se superpondrán a los POT, como son los PDOT.

76. En estos términos, le correspondió a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿Las competencias atribuidas a los departamentos en los literales a) y e), del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, para proferir directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial y adoptar planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio, desconocen la competencia atribuida a los concejos en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, para reglamentar los usos del suelo?

77. Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte Constitucional (i) precisó el concepto de organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial y su relación con la reglamentación de los usos del suelo; (ii) identificó el rol constitucional de los departamentos y, con base en las anteriores precisiones, (iii) examinó la constitucionalidad de la función departamental de proferir directivas en materia de ordenamiento territorial y de expedir planes de ordenamiento departamental, prevista en las normas demandadas.

78. Concluyó la Corte que el ordenamiento territorial o la ordenación del territorio no es una función exclusiva de los municipios sino que, en virtud del principio constitucional de concurrencia, confluyen en la materia competencias nacionales, departamentales, municipales y distritales. Identificó que la función

---

<sup>92</sup> Aunque la demanda inicial se dirigía únicamente a cuestionar la constitucionalidad del literal a, del numeral 2, del artículo 29 de la ley 1454 de 2011, en la corrección de la misma se amplió el objeto del cuestionamiento al literal e, por existir unidad normativa entre ambas normas.

de los concejos para la reglamentación de los usos del suelo es un instrumento esencial en el ordenamiento territorial, pero no se trata de una función absoluta, ni que agote la función pública administrativa de ordenación del territorio. Así, identificó este tribunal que las funciones atribuidas por las normas demandadas a los departamentos en materia de ordenamiento territorial no desconocen la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo y, por el contrario, son manifestaciones de la función constitucional atribuida a los departamentos para planear su desarrollo y para coordinar la acción de los municipios de su territorio.

79. Encontró la Corte 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 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), pero la norma no otorga a los departamentos la función de definir directa o indirectamente 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*” (negrillas no originales). 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 para la reglamentación de los usos del suelo, lo que sería incompatible con su autonomía constitucionalmente reconocida.

### **III. DECISIÓN**

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE**

**Primero.- LEVANTAR**, respecto del presente asunto, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11546 de fecha 25 de abril de 2020.

**Segundo.- DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD** de los literales a) y e) del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”, por el cargo analizado.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Presidente  
*- Salvamento de voto -*

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado  
*con aclaración de voto*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada  
*Con impedimento aceptado*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General