

# **Actores intervinientes en el procesos de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial en el Estado Social de Derecho Colombiano<sup>1</sup>**

Marcela Sanabria Castaño<sup>2</sup>

Juliana Ibarra Pérez<sup>3</sup>

## **Resumen**

El ordenamiento del territorio nacional recae en cabeza de las entidades territoriales, según lo establecido por el artículo 268 de la Constitución Política de 1991, en concordancia con lo dispuesto por la Ley Orgánica 1454 de 2011, en ejercicio de la función pública que les corresponde. El ordenamiento territorial deberá tener como fin principal mejorar la calidad de vida de sus habitantes, conservando la armonía del medio ambiente, junto con el patrimonio histórico y cultural de cada entidad territorial, en consonancia con la Constitución y la Ley.

Antes de la expedición de la Ley Estatutaria el ejercicio del ordenamiento del territorio en Colombia sufrió una transformación sustancial a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997; sin embargo, aún existe un gran camino por recorrer en materia de planificación y gestión territorial; respecto a eso el presente artículo presenta los resultados obtenidos en un proyecto de investigación que plantea la intervención de las academias de Derecho como actores intervinientes en el proceso de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial en el Estado Social de Derecho Colombiano.

---

<sup>1</sup> Artículo de reflexión académica, producto de un trabajo de investigación sobre la intervención de las academias de Derecho en el proceso de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial. Además, es un requisito de grado para obtener el título de Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional.

<sup>2</sup> Abogada, egresada de la Fundación Universitaria del Área Andina. Actualmente, estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo y Constitucional de la Fundación Universitaria del Área Andina.

<sup>3</sup> Abogada, egresada de la Fundación Universitaria del Área Andina. Actualmente, estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo y Constitucional de la Fundación Universitaria del Área Andina.

**Palabras clave**

Estado Social de Derecho, Ordenamiento Territorial, Plan de Ordenamiento Territorial, modelo de revisión, actores.

**Abstract**

The ordering of the national territory falls on the head of the territorial entities as established by article 268 of the Colombian political constitution, in accordance with the provisions of Organic Law 1454 of 2011, in the exercise of the public function that corresponds to them. The territorial order must have as main purpose to improve the quality of life of its inhabitants conserving the harmony of the environment, together with the historical and cultural heritage of each territorial entity; in accordance with the constitution and the law.

Before the issuance of the statutory law, the exercise of the ordinance of the territory in Colombia underwent a substantial transformation from the issuance of law 388 of 1997, however there is still a long way to go in planning and territorial management, for This article presents the results obtained in a research project that proposes the intervention of law academics as intervening actors in the process of revision and adjustment of territorial order plans in the social state of Colombian law.

**Key words**

Social State of Law, Territorial Organization, Territorial Ordinance Plan, model of revision, actors.

## **Introducción**

El ordenamiento territorial se deriva de la función pública que le compete a los Municipios y Distritos, teniendo como fin esencial mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de la planificación del territorio, esta planificación deberá llevarse a cabo por medio de la concertación entre todos los actores intervinientes conservando la armonía con el medio ambiente y las tradiciones socio culturales de cada territorio.

Por medio de la Constituyente de 1991 Colombia se establece como un Estado Social de Derecho con democracia participativa, por lo cual se estipuló en la carta política que el estado deberá facilitar los medios necesarios para que la población pueda intervenir en la toma de decisiones que los afecten, esto es “[...] en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2).

A partir de la expedición de la Ley 388 de 1997 (de Desarrollo Territorial) la planificación del territorio en Colombia sufrió una de las transformaciones más sustanciales que ha tenido el ejercicio del Desarrollo Territorial. Dentro de esta nueva forma establecida para realizar la planificación del territorio se implementó un instrumento fundamental denominado Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Los POT son un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión que se realiza con el fin de orientar el desarrollo territorial a largo plazo, incorporando una “visión de futuro” del territorio construida a través de la participación democrática.

Tomando en consideración que la participación de la población es clave en el desarrollo territorial y son actores intervinientes en la gestión del territorio, se formuló el siguiente problema de investigación: *¿Quiénes deben por mandato constitucional, legal y jurisprudencial intervenir en el proceso de revisión y ajuste de los Planes Ordenamiento Territorial en el Estado Social de Derecho Colombiano?*

Con base en lo anterior, el objetivo general es establecer los intervinientes en los procesos de planeación del territorio en Colombia, y como objetivos específicos (i) identificar las fuentes constitucionales, legales y jurisprudenciales relacionadas con los planes de ordenamiento territorial en el Estado Social de Derecho Colombiano; y (ii) determinar los actores que por mandato constitucional, legal y jurisprudencial deben intervenir en los Planes de Ordenamiento Territorial

Este trabajo de investigación es pertinente dada la necesidad de resaltar la importancia que en el Estado Social de Derecho Colombiano se da a la participación de la población en la toma de decisiones, y en esa ruta, al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, garantizando la efectiva participación de los ciudadanos en la construcción colectiva de país, a partir de la planificación del desarrollo territorial, vinculando sus necesidades y su visión de futuro.

El enfoque de investigación es cualitativo y de carácter descriptivo al establecer los componentes principales sobre la gestión del territorio; en esa ruta metodológica, se usaron fuentes de información secundaria, en la medida que se realizó un rastreo constitucional, legal y jurisprudencial sobre el ordenamiento del territorio para identificar los actores intervinientes en los Planes de Ordenamiento Territorial.

### **Fuentes constitucionales, legales y jurisprudenciales relacionadas con los planes de ordenamiento territorial en el Estado Social de Derecho Colombiano**

Colombia, según lo establece la Constitución Política de 1991, es un Estado Social de Derecho, lo que traduce en el marco jurídico propuesto por la Asamblea Nacional Constituyente un Estado garantista, construido a partir de nuevas relaciones basadas en principios, derechos y deberes, un Estado descentralizado con autonomía en sus entidades territoriales, que posibilita la participación de todos en la toma de decisiones.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia T-533 de 1992, estableció:

El Estado Social de Derecho, instituido por el constituyente colombiano, define la naturaleza del régimen político, económico y social, identificándolo con los valores y fines enunciados en el Preámbulo de la Constitución. La superación del Estado de Derecho como garantía de la libertad y de las igualdades formales tiene lugar en el Estado social de Derecho mediante la acentuación de los elementos finalistas que guían la actividad estatal administrativa y política. La persona humana y su dignidad constituyen el máximo valor de la normatividad constitucional, cuyo reconocimiento conlleva importantes consecuencias para el sistema de relaciones económicas y sociales. (párr. 3)

Del mismo modo, el Estado Social de Derecho tiene como objetivo principal defender y garantizar la democracia, promoviendo la participación ciudadana, a través de asociaciones civiles, juntas de acción comunal, gremios, sindicatos, asociaciones y demás organizaciones civiles, en base a lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política de 1991.

El pueblo cumple un papel fundamental en el desarrollo del Estado Social de Derecho por cuanto es sobre quienes reside la soberanía, la cual se personifica a través de la organización del ciudadano para su activa y efectiva participación. Por lo anterior, se encuentra con que el sistema democrático establecido a través de la Constituyente va más allá de la elección a través del voto popular de sus gobernantes, sino que tiene como objetivo principal garantizar la participación ciudadana en el desarrollo económico, político y social, respetando la diversidad y estableciendo políticas de igualdad y justicia social en todo el territorio nacional.

Es por medio de la forma de organización de la administración de que trata la descentralización, que es posible garantizar la participación del pueblo en la toma de decisiones

de los diferentes aspectos que conllevan al desarrollo del territorio; a través de esta forma de organización y distribución, el gobierno central transfiere responsabilidades a los entes territoriales, quienes gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, brindando una mayor cobertura y garantizando la efectividad de los principios, derechos y deberes (Constitución Política, 1991).

“La descentralización es la autonomía otorgada a las entidades públicas para que se gobiernen por ellas mismas” (Rodríguez, 2015. p. 67).

Para Rodríguez (2015), la descentralización administrativa es el ejercicio de otorgar funciones a personas públicas del Estado para que las ejecuten con autonomía y bajo su propia responsabilidad. “La descentralización territorial se trata de otorgar funciones administrativas a las colectividades regionales o locales [...], **entre estas** les otorga cierta autonomía para que se manejen por sí mismas” (Gutiérrez, Escobar, & León, 2007, p. 532; palabras en negrita propias del autor). La descentralización especializada o por servicios hace referencia al otorgamiento de competencias de la administración a entidades para que ejecuten actividades especializadas, en Colombia se encuentran establecidas en el artículo 68 de la Ley 489 de 1998. Y la descentralización por colaboración, consiste en el otorgamiento de funciones por parte de la administración a particulares para que las desarrollen a nombre de ella, como es el caso de las Notarías y las Cámaras de Comercio, entre otros.

Para Hernández (1999):

[...] la descentralización territorial es el conjunto de relaciones políticas, jurídicas, administrativas y económicas existentes entre las autoridades centralizadas nacionales y las entidades territoriales; y la descentralización por servicios es el conjunto de relaciones

jurídicas, administrativas y financieras que se presenta entre el sector central, nacional o territorial, y sus respectivos institutos descentralizados. (p. 49)

El título onceavo de la Carta Constitucional de 1991 establece la organización territorial en Colombia, categorizando la subdivisión en entidades territoriales, denominadas departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, los cuales podrán:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (Constitución Política, 1991, Art. 287)

Este título constitucional se complementa con lo dispuesto en la Ley Orgánica 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Y que tiene por objeto:

Dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial. (Art. 1)

Ahora bien, cuando se habla de ordenamiento territorial es necesario tener en cuenta que se trata de un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física desarrolladas por los Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas en el ejercicio de la función pública que les compete, de acuerdo a lo establecido en el capítulo II de La Función Pública, contemplado en la Constitución Política de 1991, así:

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

(Ley 388, 1997, Art. 6 numeral 3)

El ordenamiento territorial deberá tener implícita la incorporación del territorio en la concepción de desarrollo, para ello es necesario precisar el concepto de territorio en los siguientes términos:

Para los no geógrafos, el territorio y, concomitantemente, lo territorial, se reduce a la demarcación de un espacio de actuación, sin que los contenidos de dicho espacio se consideren en la determinación de las acciones. Para los geógrafos, el territorio y lo territorial es mucho más que eso. Se trata de un concepto comprensivo en términos del conjunto articulado de elementos naturales, económicos, sociales, políticos e institucionales, ordenados, es decir, sometidos a una cierta lógica en su distribución y organización e interrelacionados entre sí, funcionalmente, a diversas escalas jerarquizadas

que formalizan unas determinadas estructuras territoriales cambiantes en el tiempo.

(Méndez, Puyol, & Estebañez, 2009, p. 43)

Cada una de estas estructuras territoriales posee condiciones diferentes y particulares en su organización y funcionamiento, en el desarrollo económico, en la visión de desarrollo que su población tenga, en sus problemáticas, idiosincrasia, y, en general, en su forma de establecer el ordenamiento del territorio, por ello cada una de las estructuras territoriales deberá establecer el desarrollo territorial de acuerdo a sus necesidades.

Como se mencionó anteriormente, el ordenamiento territorial debe llevar implícita la concepción de desarrollo, pero, ¿qué se entiende por desarrollo?

El concepto de desarrollo ha sido interpretado de múltiples maneras, lo que significa, por tanto, que es un concepto polisémico. En términos generales, lleva implícita la idea de movimiento y cambio, entendida como el paso de un estado anterior a otro posterior, de un antes a un después, de un pasado a un presente, a partir del cual se evoluciona a un futuro. Adquiere el significado mediante procesos específicos que dotan de contenido al concepto general, los cuales pueden ser económicos, sociales, políticos, territoriales, culturales, ambientales, entre otros. Al adjetivar el desarrollo estamos con ello defendiendo su calidad esencial, cuya comprensión e interpretación es mediatizada por posturas conceptuales e ideológicas. (Massiris, 2012, p. 24)

Por lo anterior, se entiende que el desarrollo territorial se debe estructurar a partir de las necesidades individuales que posee cada entidad territorial; para el caso de concreto de Colombia “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (Constitución Política, 1991, Art. 286), así mismo la Carta Política establece que “Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el

cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado” (Constitución Política, 1991, Art. 285). La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, se hará según lo dispuesto por la Ley Orgánica 1454 de 2011.

En conclusión, el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y gestión del cual se valen las entidades territoriales para realizar un proceso de construcción colectiva de país, el cual toma el carácter de colectivo en virtud de lo dispuesto por el modelo de Estado Unitario, asumido por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. El ordenamiento territorial tendrá como finalidad, según lo dispuesto por la Ley Orgánica 1454 de 2011:

[...] 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 sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. (Art. 2)

Ahora bien, cada entidad territorial cuenta con un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo para desarrollar el ordenamiento del territorio, el cual se denomina “Plan de Ordenamiento Territorial”; este fue definido por la Ley 388 de 1997, 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” (Art. 9). Un Plan de Ordenamiento territorial es, en esencia, el pacto social entre una población y su territorio.

La Ley 388 de 2007 definió, de acuerdo a la población de cada municipio, el tipo de plan que se debe desarrollar, clasificándolos en:

- 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. (Art. 9)

Cabe resaltar que cuando se habla de Plan de Ordenamiento Territorial se hace relación a todas las categorías anteriormente mencionadas.

“Los Planes de Ordenamiento Territorial permitirán construir, a través de las sucesivas administraciones, municipios más productivos, equitativos y sostenibles” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [MinAmbiente], 2004, p. 5) los cuales se concretarán a través de “la ejecución de obras físicas y de control urbano y rural **que serán** programados para realizar en el corto plazo (4 años), mediano plazo (8 años) y largo plazo (12 o más años)” (MinAmbiente , 2004, p. 5; palabras en negrita propias del autor).

Los Planes de Ordenamiento Territorial deberán contemplar tres (3) componentes, según lo dispuesto por la Ley 388 de 1997, así:

1. **El componente general**, del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. **El componente urbano**, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. **El componente rural**, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos

rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo. (Art. 11)

Estos componentes se alinean y armonizan para lograr el objetivo final, que es mejorar la calidad de vida de sus habitantes, garantizando el acceso a los servicios comunes y procurando la utilización racional del suelo para favorecer el interés común, la sostenibilidad ambiental y la preservación del patrimonio.

Cada uno de los Planes de Ordenamiento Territorial, que sean implementados en las Entidades Territoriales, deberá contener un programa de ejecución, el cual define, según lo dispuesto por la Ley 388 de 1997:

[...] Las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. (Art. 18)

Adicionalmente, los Planes de Ordenamiento Territorial cuentan con un instrumento denominado Planes Parciales, mediante los cuales se desarrollan y complementan.

El artículo 28 de la Ley 388 de 1997 hace relación a la vigencia y revisión de los POT, estableciendo para el proceso de revisión lo previsto para su aprobación. Con respecto a la revisión constitucional de los mismos la Constitución Política de 1991 prevé:

“Son atribuciones del gobernador:

[...] 10. 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” (Art. 305).

Resulta necesario destacar que los Planes de Ordenamiento Territorial poseen un carácter de obligatoriedad; por eso en aquellos casos en que las entidades territoriales no adopten un POT estarán imposibilitados para expedir licencias urbanísticas. La Nación, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presta asistencia a esos Municipios que no han adoptado el POT para que se pongan al día en la formulación y de este modo garanticen a sus habitantes un desarrollo del territorio conforme a la Ley que mejorará la calidad de vida de sus habitantes.

El desarrollo del territorio se encuentra establecido y regulado en la Constitución Política y la Ley, en consonancia con el fin esencial del Estado que establece “[...] promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2).

El Estado Colombiano acoge el principio de la Supremacía Constitucional, que postula ubicar la Constitución por encima de cualquier otro ordenamiento jurídico; a través de este principio erige la Constitución Política como norma de normas (Constitución Política de Colombia, 1991).

En este sentido, se tienen como fuentes constitucionales, legales y jurisprudenciales relacionadas con el ordenamiento territorial en el Estado Social de Derecho Colombiano:

Tabla 1. ...

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</b>
LEY 1454 DE 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”
LEY 388 DE 1997 “Desarrollo Territorial”
<b>DECRETOS REGLAMENTARIOS NACIONALES</b>
POT (Componente general, urbano y rural)

Fuente: elaboración propia

#### Jurisprudencia

Las fuentes en materia de Ordenamiento Territorial se jerarquizan en base a lo dispuesto por el principio de la Supremacía Constitucional; por ello en cualquier caso de incompatibilidad

entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

***Fuentes Constitucionales en materia de ordenamiento territorial.***

“**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses [...]

**Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 287-288).

La Corte Constitucional establece, mediante Sentencia C-795 de 2000, sostuvo:

La Constitución no trata de manera clara en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial sino que varias disposiciones situadas en diferentes títulos de la Carta aluden a ella. Así, encontramos de manera expresa referencias a la legislación orgánica de ordenamiento territorial en los siguientes casos:

- La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP art. 151).
- La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288).
- Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297).
- Las condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial (CP art. 307).
- Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307).

- El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319).
- Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319).
- Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329).  
(Ap. VI numeral 2 párr. 10)

“Corresponde a los concejos: [...] 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art.313 numeral7)

***Los Planes de Desarrollo***

Se complementan con el artículo 270 que establece la participación ciudadana, por cuanto el ordenamiento territorial en Colombia, partiendo del modelo de Estado Social de Derecho, tiene como objetivo, según lo establece la Ley 388 de 1997 “fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones” (Art 4).

Además, en materia de gestión territorial, el Estado colombiano contempla las siguientes normas:

Tabla 2. ...

TEMAS	NORMA	DESCRIPCIÓN DE LA NORMA
	<u>Ley 136 de 1994</u>	Establece las reglas y criterios para la organización y funcionamiento de los municipios, del concejo y el personero.

<b>Organización y funcionamiento</b>	<u>Ley 1368 de 2009</u>	Establece “el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales”, conforme a las categorías de los distritos y los municipios (Ley 1368, 2009, Art. 1).
	<u>Ley 1551 de 2012</u>	Modifica y adiciona la Ley 136 de 1994. Esta ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. (Ley 1551, 2012, Art. 1)
	<u>Ley 1617 de 2013</u>	Modifica los criterios de categorización y los requisitos para la creación de los municipios. “Contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos” (Ley 1617, 2013, Art. 1).
	<u>Ley 1625 de 2013</u>	Dicta las normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones. (Ley 1625, 2013, Art. 1)
<b>Distribución de competencias y recursos</b>	<u>Ley 715 de 2001</u>	“Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356, 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” (Ley 715, 2001).
	<u>Ley 1176 de 2007</u>	Define la nueva estructura del Sistema General de Participaciones, define las competencias de las entidades territoriales en materia de agua potable y saneamiento, y los criterios para la distribución y destinación de estos recursos (Ley 1176, 2007).
<b>Planeación y Ordenamiento Territorial</b>	<u>Ley 152 de 1994</u>	Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucional que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. (Ley 152, 1994, Art. 1)

---

**Presupuesto y  
responsabilidad  
fiscal**

Ley 388 de 1997

Establece los mecanismos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. (Ley 388, 1997, Art. 2)

Ley 614 de 2000

“Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial” (Ley 614, 2000, Art. 1).

Ley 1454 de  
2011

Dicta las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento. (Ley 1454, 2011, Art. 1)

Decreto 111 de  
1996

“Regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social” (Decreto 111, 1996, Art. 2).

Decreto 1865

“Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial” (Decreto 1865, 1994).

Ley 549 de 1999

Establece que con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. (Ley 549, 1999, Art. 1)

---

---

<u>Ley 550 de 1999</u>	Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la restructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. (Ley 550, 1999, párr. 1)
<u>Ley 617 de 2000</u>	Establece los requisitos para la creación de municipios, reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital, y fija los criterios para la categorización presupuestal de los departamentos (Ley 617, 2000).
<u>Ley 819 de 2003</u>	Establece normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal, estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal, endeudamiento territorial y otras disposiciones (Ley 819, 2003).

---

Fuente: elaboración propia

### ***Desarrollo jurisprudencial***

La Constitución política de 1991 innova en diversos ámbitos, especialmente los políticos y administrativos; una de las renovaciones más importantes en estos temas es la organización del Estado y su formación como república democrática. La Constitución de 1886 determinaba el Estado Colombiano como una democracia representativa y organizada en forma unitaria y centralizada, lo que significa, según Trujillo (2007) “[...] que tiene un centro único impulsor del poder y funciona en torno a un solo orden jurídico” (p. 33). Posteriormente, y a través de la Constituyente de 1991, se renueva este modelo y se establece:

- Una Democracia participativa (C.P., preámbulo y art. 1)
- La descentralización (C.P. art. 1)
- La autonomía de las entidades territoriales (C.P. art. 356)
- El fortalecimiento económico de los entes territoriales (C.P. art. 357)

Con lo anterior se da la categoría de Constitucional a diversos mandatos que afectan tanto la organización territorial, económica y las competencias asignadas al Distrito, departamento o municipio, sin desconocer la autonomía que cada uno de los anteriores tiene. El constituyente de 1991 estipuló en el capítulo II (arts. 339 a 344) que las entidades territoriales deben elaborar y adoptar, en congruencia con el gobierno central, los planes y programas de desarrollo que le sean aplicables a su realidad territorial-social. En desarrollo de esta función se creó el Sistema Nacional de Planeación, compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación. Desde los Departamentos se hace un estudio inicial y evaluación de los planes y programas de desarrollo y de inversión para la preparación, con el fin de regularizar mejor los recursos, tributos, transporte, prestación de servicios públicos, desarrollo en obras sociales, entre otros.

La Corte Constitucional, a través del desarrollo jurisprudencial de la Sentencia C- 535 de 1996, estableció el principio de la autonomía de las entidades territoriales:

El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad. Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. El equilibrio entre ambos principios

se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última. (Sentencia C- 535, 1996, párr. 1)

En este pronunciamiento, la Corte precisa que el principio de autonomía de las entidades territoriales no se puede confundir con la simple delegación de funciones y responsabilidades por parte del Estado central, sino que traduce el desarrollo de un principio democrático de la división político-administrativa del Estado, contemplado en el artículo 311 de la Carta Política.

Así las cosas, el Ordenamiento Territorial se da a través de la función pública establecida por mandato constitucional, definido por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

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.

(Sentencia C-795, 2000, párr. 1)

Así mismo, y mediante Sentencia C-051 de 2001, estableció que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) son instrumentos fundamentales y de gran importancia para la organización del territorio, encaminado al desarrollo social y comunitario; a través de los POT se da cumplimiento al fin esencial de la función pública que es mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En la Sentencia C-795 del 2000, el Alto Tribunal precisó que todo relacionado con el ordenamiento del territorio que no haya sido definido por el Constituyente de 1991, deberá ser regulado a través de una Ley Orgánica territorial, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, que a la fecha de este pronunciamiento no había sido expedida; por tanto, y en materia de ordenamiento territorial, regía una ley ordinaria, que si bien fue expedida con quórum con el que fue finalmente aprobada, no se presentó como ley orgánica.

En base a lo anterior, es pertinente citar lo expuesto por la Corte Constitucional, en Sentencia C-337 de 1993, en el cual se establece que las leyes orgánicas:

Gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art. 151) [...] las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa. (Ap. VI, numeral 2, párr. 5)

Como se mencionó con anterioridad, la Constituyente de 1991 reservó algunas materias, entre ellas la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, para que fuesen reguladas mediante Leyes Orgánicas; por ello y teniendo en cuenta que tratan de temas de gran importancia, es necesario dotarlas de un régimen que cuente con la estabilidad de las leyes orgánicas. Al respecto:

[...] sólo forman parte de la reserva de ley orgánica aquellas materias específicas y expresamente señaladas por el Constituyente, ya que, como esta clase de leyes condiciona

el ejercicio de la actividad legislativa, una interpretación demasiado amplia de tal reserva terminaría por despojar de sus atribuciones al legislador ordinario. (Sentencia C-579, 2001, Ap. III, numeral 5, párr. 2)

Posterior a ello, en el año 2011 fue sancionada la Ley Orgánica 1454, por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

### **Actores que por mandato constitucional, legal y jurisprudencial deben intervenir en los Planes de Ordenamiento Territorial**

El proceso de descentralización que se dio en Colombia, a consecuencia de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, delegó competencias de planificación y administración del suelo urbano a los municipios, haciendo de este modo que sean los directos responsables del ordenamiento y, por ende, del desarrollo territorial.

Así mismo, la constituyente estableció, a través de la democracia participativa, la intervención de la población en la toma de decisiones; por ello, son actores fundamentales en el desarrollo del territorio, por cuanto son quienes plantean la visión a futuro del territorio. Esta participación democrática, establecida en la Carta Constitucional, también se encuentra estipulada en la Ley 388 de 1997 y establece que podrá desarrollarse:

[...] mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos. (Art. 4)

La Corte Constitucional, mediante Sentencia T-533 de 1992, estableció:

El ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior de un Estado. En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la Ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -Ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -Ley 3ª de 1991-. La Ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción (artículo 1º). En relación con el concepto de ordenamiento territorial, se dispuso en la ley que el mismo comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente (artículo 5). (Sentencia T-445, 2016, párr. 2)

Los Planes de Ordenamiento Territorial son el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, según lo dispuesto por la Ley 152 de 1994 (Art. 41).

En cumplimiento de los fines del Estado, contemplados en la Constitución Política y los fines del ordenamiento territorial, se establece la participación comunal en el ordenamiento del territorio. La Ley 388 de 1997 estipula que, a través de mecanismos democráticos, las organizaciones cívicas podrán designar representantes para que participen en el proceso de formulación y concertación de los POT.

De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el procedimiento que debe surtir para la revisión y ajuste de los proyectos Plan de Ordenamiento Territorial es:

Instancias de concertación y consulta:

- **Consejo de Gobierno.** Analiza el proyecto de modificación de contenidos del POT.
- **Corporación Autónoma Regional** o Autoridad Ambiental correspondiente. Realiza la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual cuenta con treinta (30) días hábiles. En relación a los temas sobre los cuales no se logre concertación, el Ministerio de Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo. (Respuesta al Radicado MADS E1-2016-021947, 2016, p. 3)

Para lo cual dispondrá un término máximo de treinta (30) días, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 507 de 1999.

- **Consejo Territorial de Planeación.** Rinde concepto y formula recomendaciones al proyecto de revisión, para lo cual cuenta con treinta (30) días hábiles.
- **Consulta Ciudadana.** Durante el periodo de revisión señalado en los literales anteriores, se consulta la opción de los gremios económicos y agremiaciones profesionales y se efectúan convocatorias públicas para la difusión del plan.

Adopción:

- **Concejo Municipal.** Una vez se efectuó el trámite anterior el proyecto de revisión se somete a consideración del Consejo para su adopción; disponiendo de noventa (90) días calendario para aprobar la iniciativa; si transcurrido dicho termino no lo aprueba, lo podrá hacer el alcalde por decreto. (Respuesta al Radicado MADS E1-2016-021947, 2016, p. 3)

El Concejo Consultivo de Ordenamiento, en virtud de lo establecido por la Ley 388 de 1997, deberá ser conformado por los alcaldes de los municipios que tengan una población igual o superior a treinta mil habitantes para que sean una instancia asesora de la administración en materia de ordenamiento del territorio para que, además de lo dispuesto por la Ley y los reglamentos, realicen el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso.

Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución. (Ley 388, 1997, Art. 29)

Como se desprende de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 25, el procedimiento que termina con el acto administrativo que adopta o modifica el Plan de Ordenamiento Territorial, es el resultado del agotamiento de cada uno de los pasos que contempla el procedimiento.

En este sentido, se puede inferir que los actores involucrados en el proceso de formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial se compone por:

1. **Actores Públicos:** Alcaldía, Consejo Municipal, Corporación Autónoma Regional, Consejo Territorial
  2. **Actores Privados:** Gremios Económicos, Inversionistas, Promotores y Terratenientes.
  3. **Actores Comunitarios:** Población Civil, Resguardos Indígenas, Comunidades Negras
- (MinAmbiente, 2004, p. 7)

En base a lo anterior, se observa como durante todas las etapas de los POT, desde la formulación hasta la adopción, la población interviene de acuerdo a lo expuesto en la Constitución, en consonancia con el artículo 22 de la Ley 388 de 1997.

Arocena (2008) señala que los actores que intervienen en la planeación pueden ser entendidos como “agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales” (p. 12), en este caso las asociadas al territorio.

Ahora bien, según lo dispuesto por el Constituyente de 1991, Colombia es un Estado participativo, lo que significa que el Estado brinda mecanismos de participación para que la población se involucre en la toma de decisiones y para realizar el control y seguimiento de la gestión pública. En base a esto se colige que, por mandato constitucional, la población es un actor interviniente en la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial, según lo dispuesto por el artículo 1 y 270 de la Constitución.

Tabla 3. ...

Ley 388 de 1997
<b>ARTICULO 4o. Participación democrática.</b>
<b>ARTICULO 22. De la participación comunal en el ordenamiento del territorio.</b>
<b>ARTICULO 23. Formulación de los planes de ordenamiento territorial</b>
<b>ARTICULO 24. Instancias de concertación y consulta</b>
<b>ARTICULO 25. aprobación de los planes de ordenamiento</b>
<b>ARTICULO 26. Adopción de los planes.</b>
<b>ARTICULO 27. Procedimiento para planes parciales.</b>
<b>ARTICULO 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento.</b>

Fuente: elaboración propia

Para continuar con el desarrollo jurisprudencial respecto a los actores constitucionales dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, es importante citar a la Corte Constitucional en pronunciamientos donde confirma la autonomía y el reconocimiento de la responsabilidad para

desarrollar el anterior. La Sentencia C-305 de 1995 es pertinente para iniciar este estudio, pues es una ponencia de constitucionalidad realizada en los años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, donde la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de la Ley 99 de 1993, que crea el “Ministerio del Medio Ambiente”. El problema jurídico de esta Sentencia radica en la destinación que se hace por orden constitucional para la protección del medio ambiente dentro del recaudo del impuesto predial, la Corte busco solución de este problema precisando las facultades de las entidades territoriales:

Las Entidades Territoriales, sus planes de desarrollo están dentro de las atribuciones del 313.2, y la misma Ley 99, en su capítulo IX, habla de planificación ambiental, el artículo 65 fija, en este aspecto, las funciones de los municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Esto armoniza con la necesidad de que los municipios tengan su plan de desarrollo, DEBEN HACERLO, tan es indispensable, que si no hay plan de desarrollo, los municipios no pueden recibir recursos de participación nacional. (Sentencia C-305, 1995, Ap. 2, párr. 11)

En esta misma sentencia, la Corte cita en varias oportunidades:

Los entes territoriales deben estar vinculados por el principio de COORDINACIÓN dentro del plan nacional de desarrollo, la ley orgánica del plan nacional de desarrollo consagrado en el artículo 342 del C.P, la adopción de los planes de desarrollo es función del Concejo Municipal (Sentencia C-305, 1995).

La Corte Constitucional es reiterativa dentro de esta sentencia de que la función del desarrollo dentro de un municipio está en cabeza del Concejo Municipal del territorio.

El Alto Tribunal señala la importancia de formar un plan completo donde se tengan en cuenta aspectos relacionados con el ente territorial, como su economía, geografía, necesidades sociales,

y aspectos relevantes estén vinculados a una planeación y una organización para garantizar el desarrollo y cumplimientos de los fines esenciales del Estado, resaltando

Los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social desarrollados por artículo 313, numeral 2, C.P. Además, la parte no acusada del artículo 44, expresa:

"Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley". De manera que debe estar supeditado a un sistema de planeación local. (Sentencia C-305, 1995, Ap. 2, párr. 11)

Por su parte, los Concejos por mandato constitucional deben velar por el desarrollo sostenible de un municipio o departamento estas entidades deben articular sus competencias con las entidades públicas respectivas de carácter nacional. La Corte condiciona el ejercicio de las competencias asignadas a las corporaciones autónomas regionales, que se crean por ley, sin deteriorar la autonomía de las entidades territoriales.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-006 de 2002, analiza la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma agraria y Desarrollo Rural Campesino". Expone el conflicto frente a la competencia constitucional de los Concejos Municipales para regular el uso del suelo, creando una difusa relación con las competencias del Legislador sobre este tema. Es pertinente para esta corporación concluir esta problemática, porque en el perfeccionamiento de esta competencia afecta el desarrollo de la función estatal del acceso a la propiedad, violando así el derecho constitucional a una vivienda digna;

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés

social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. (Constitución Política, 1991, Art. 51)

En relación a la problemática relacionada, en la Sentencia C-006 de 2002, estableció:

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, y dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. (Ap. 6, numeral 5)

De la anterior sentencia se puede inferir que la limitación a la autonomía de las entidades territoriales involucra restringir las competencias a una unidad centralizada de decisión, coordinación y de promoción estas políticas. Al respecto, la Sentencia C-149 de 2010 determinó:

[Que] la autonomía de los entes territoriales debe entenderse como la capacidad que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, **sin desconocer** la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. [...] La inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. (párr. 6; en negrita palabras propias del autor)

Se concluye este estudio jurisprudencial con la Sentencia C-192 de 2016, en la cual la Corte indaga la constitucionalidad de la Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”; específicamente son demandados, por inconstitucionalidad, los articulados de la norma que establecen el procedimiento y el ente competente para el desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial. En lo relacionado con las actuaciones, licencias y sanciones

urbanísticas dentro de los Distritos Especiales. Es pertinente esta sentencia pues observa el Plan de Ordenamiento Territorial desde la perspectiva de sus efectos al modificar las reglas de uso del suelo en el derecho de propiedad, vinculando el interés público, social o común, dentro de un atmosfera del interés del particular que tiene título sobre una propiedad. Por esto es importante citar de la anterior sentencia los lineamientos a la limitación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Los Planes de Ordenamiento Territorial traen consecuencias relevantes, es estricto que el régimen jurídico vigente, las autoridades competentes y, en particular, los Concejos Municipales y Distritales se sometan a la siguiente jerarquía:

- A. Ley 388 de 1997 arts. 10 y 15
- B. Los componentes del POT y el contenido de cada uno de ellos
- C. Ley 388 de 1997 arts. 11, 12, 13 y 14
- D. Los procesos de participación y consulta en su elaboración
- E. Resalta la Corte, las reglas relativas a la periodicidad de los cambios (art. 2 de la Ley 902 de 2004, modificadorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997), que buscan “asegurar un mínimo grado de estabilidad que haga posible a los particulares desarrollar, en condiciones de certidumbre, los diferentes proyectos [...]” (Sentencia C-192, 2016, Ap.VI numeral 8.9).

No obstante, la misma Corte precisó:

[Que] lo anterior no quiere decir que tales actos queden sujetos al arbitrio y capricho de los funcionarios o autoridades pertinentes, ni que sus beneficiarios estén privados de las garantías procesales y de la protección de los derechos patrimoniales que eventualmente resulten lesionados cuando deban ceder ante el interés común, sino que su vigencia o

eficacia queda dependiendo de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la materia de cada momento. (Sentencia C-192, 2016, Ap. 6, numeral 8.11, párr. 5)

La reglamentación sobre el uso del suelo debe traducirse en políticas y normas acordes al principio de integralidad y a la dinámica social, teniendo en cuenta todos sus componentes, funciones y servicios; La función del Consejo Municipal es más una cooperación, coordinación y apoyo suministrando el factor de dimensionar el territorio desde los ámbitos sociales, ambientales, económicos, políticos y culturales. Para traer el crecimiento urbano que depende en gran parte de las políticas públicas relacionadas con el manejo sostenible del suelo y su conservación, junto con los aportes sociales y económicos de todos los actores que intervienen en el manejo del suelo, propendiendo hacia el bienestar y el interés general de la población.

### **Conclusiones**

Lo anteriormente expuesto se basa en aspectos constitucionales y legales implementados hasta el día de hoy por medio de los cuales se regula el Desarrollo Territorial, utilizando estas fuentes normativas para establecer los actores intervinientes en el procesos de revisión y ajuste de los Planes Ordenamiento Territorial en Colombia, partiendo del Estado Social de Derecho.

Determinado de este modo que la sociedad es pieza clave en el proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, siendo los encargados de guiar a sus gobernantes en el desarrollo del territorio de acuerdo a sus necesidades y a la visión de futuro que tienen de sus respectivos Municipios. Es un fin esencial del Estado facilitar la participación ciudadana en la construcción del desarrollo, en base a esto las entidades territoriales deberán buscar los canales apropiados para garantizar la efectiva participación de la población en la toma de decisiones.

Es claro que para realizar un debate con argumentos sólidos que puedan aportar al desarrollo, es necesario que las personas que intervienen tengan un mediano conocimiento del tema que se

está tratando con el fin que haya dinámica en el proceso y todos los intervinientes puedan aportar a la construcción de los POT como herramienta para el desarrollo territorial, en base a esto es necesario no solo propiciar canales para garantizar la participación de la población en la toma de decisiones, sino que también es necesario suministrar la información requerida a la población y capacitarlos para que puedan generar un debate partiendo del conocimiento del tema que se está tratando.

### **Referencias**

Arocena, J. (2008). El desarrollo local: los últimos 30 años. *Revista Prisma*. 22, 9-14.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de la República de Colombia del 4 de julio de 1991. Bogotá, D.C, Colombia.

Congreso de Colombia . (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43.091. [Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D.C, Colombia.

Congreso de Colombia. (1993). Ley 99 del 22 de diciembre de 1993. Diario Oficial No. 41.146. [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 ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (1994). Decreto 1865 del 3 de agosto de 1994. Diario Oficial No. 41.478. [Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (1994). Ley 136 del 2 de junio de 1994. Diario Oficial No. 41.377. [Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (1994). Ley 152 del 15 de julio de 1994. Diario Oficial No. 41.450. [Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (1994). Ley 160 del 3 de agosto de 1994. Diario Oficial No. 41.479. [Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (1996). Decreto 111 del 15 de enero de 1996. Diario Oficial 42.692. [Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 del 24 de junio de 1997. Diario Oficial No. 43.127. [Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones].

Bogotá, D.C, Colombia.

Congreso de Colombia. (1998). Ley 489 del 29 de diciembre de 1998. [Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las

atribuciones previstas ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (1999). Ley 549 del 28 de diciembre de 1999. Diario Oficial No. 43.836.

[Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (1999). Ley 550 del 30 de diciembre de 1999. Diario Oficial No. 43.940.

[Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y ... Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (2000). Ley 614 del 18 de septiembre de 2000. [Por medio de la cual se

adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (2000). Ley 617 del 6 de octubre de 2000. Diario Oficial No. 44.188.

[Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (2001). Ley 715 del 21 de diciembre de 2001. Diario Oficial No. 44654.  
[Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo núm. 01 de 2001) de la Constitución ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (2003). Ley 819 del 9 de julio de 2003. Diario Oficial 45.243. [por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (2007). Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007. Diario Oficial No. 46.854. [Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (2009). Ley 1368 del 29 de diciembre de 2009. Diario Oficial No. 47.577. [Por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (2011). Ley Orgánica 1454 del 28 de junio de 2011. [Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones]. Bogotá, D.C, Colombia.

Congreso de Colombia. (2012). Ley 1551 del 6 de julio de 2012. Diario Oficial No. 48.483. [Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios]. Bogotá, D.C, Colombia.

Congreso de Colombia. (2013). Ley 1617 del 5 de febrero de 2013. Diario Oficial No. 48.695. [Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de Colombia. (2013). Ley 1625 del 29 de abril de 2013. Diario Oficial No. 48.776.

[Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas]. Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-533 del 23 de septiembre de 1992. *Sala Segunda de Revisión. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.* Bogotá, D.C, Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-337 del 19 de agosto 1993. *Corte Constitucional. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.* Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-305 del 13 de julio de 1995 . *Corte Constitucional. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.* Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C- 535 del 16 de octubre de 1996. *Corte Constitucional. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.* Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-795 del 29 de junio de 2000. *Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.* Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-051 del 24 de enero de 2001. *Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.* Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-579 del 5 de junio de 2001. *Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.* Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-006 de 2002. *Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.* Bogotá, D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010 [Referencia: expedientes D-7828 y D-7843]. *Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.* Bogotá,D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-192 del 20 de abril de 2016. *Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*. Bogotá D.C., Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-445 del 19 de agosto de 2016. *Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio*. Bogotá, D.C., Colombia.

Dirección Territorial Regional Pacifico Oeste. (2016). Respuesta al Radicado MADS E1-2016-021947 del 29 de septiembre de 2016. -Autoridad ambiental competente para concertar asuntos ambientales en suelo urbano y expansión urbana dentro del POT en el Distrito de Buenaventura- . Valle del Cauca, Colombia.

Gutiérrez, E., Escobar, H., & León, A. (2007). *Hacienda Pública. Un enfoque económico*. Medellín: Universidad de Medellín.

Hernández, M. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá, D.C.: Editorial Legis.

Massiris, A. (2012). *Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina* . Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Méndez, R., Puyol, R., & Estebañez, J. (2009). *El espacio de la geografía humana*. Madrid: Catedra.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [MinAmbiente]. (2004). *Guía metodológica 1: información práctica para formulación de planes de ordenamiento territorial [Serie planes de ordenamiento territorial]*. Bogotá, D.C.: Panamericana Formas e Impresos.

Rodríguez, L. (2015). *Derecho Administrativo General y colombiano*. Bogotá, D.C: Editorial Temis S.A.

Trujillo, A. (2007). *Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá, D.C.: Siglo Del Hombre Editores.