

Sentencia C-138/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Concepto

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Contenido

(...) 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” y que 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. 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.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Instrumento para el mantenimiento del orden público

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, bajo condiciones de seguridad, tranquilidad y sanidad medio ambiental. De esta manera, el ordenamiento territorial determina y se articula con las funciones policivas de los alcaldes y de los gobernadores.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Instrumento para la planeación del desarrollo

(...) 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.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Función

PLANEACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Instrumentos

(...) 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.

CONCEJO MUNICIPAL-Reglamentación uso del suelo

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 y, por otra parte, se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. 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. Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad, previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades.

REGULACION USO DEL SUELO-Competencia del Concejo Municipal de acuerdo con la ley/USO DEL SUELO-Competencia para reglamentarlo

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

USO DEL SUELO-Competencias concurrentes

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 y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración. La atribución al nivel central del poder público para intervenir en el uso del suelo funda la competencia legislativa en la materia para regular los aspectos generales relativos al procedimiento de ordenamiento territorial y permite que el Gobierno Nacional preste apoyo a la función de ordenación del territorio por parte de las entidades territoriales.

COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Regulación

DEPARTAMENTO-Creación/DEPARTAMENTOS-Desarrollo constitucional/DEPARTAMENTOS-Función de coordinación

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, 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 o de departamentos colindantes, derivadas de intereses en común o que sobrepasan el interés de un solo municipio.

PRINCIPIO DE COORDINACION DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/PRINCIPIO DE CONCURRENCIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

DEPARTAMENTO-Coordinación y complementariedad de acción municipal

(...) 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.

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Competencias de la Nación, Departamentos y Municipios

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO CON RELACIÓN A LOS USOS DEL SUELO-Contenido y alcance

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.

PLAN DEPARTAMENTAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Finalidad

(...) la función departamental de expedir PDOT es diferente de la competencia municipal para expedir los POT ya que, la función de los municipios es, de acuerdo con la norma, incondicionada en cuanto a su finalidad, mientras que la de los departamentos 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.

Expediente: D-13387

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

ANTECEDENTES

1. 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.

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 inexecutable.

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 inexecutable.

C. INTERVENCIONES

13. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente ocho escritos de intervención y cuatro extemporáneos, por medio de los cuales se solicitó a la Corte que se adopte una de las siguientes decisiones, a saber: (i) se inhiba de proferir un pronunciamiento de fondo; (ii) se declare la exequibilidad de las normas acusadas; (iii) se declare la inexecutable 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 inexecutable. 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 executable 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 emitió en su oportunidad el Concepto 6640, por medio del cual solicita, la executable del literal a) y la inexecutable 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 inexecutable. 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:

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Alcaldía Mayor de Bogotá

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.

Inhibición

Exequibilidad

Universidad de Boyacá

(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.

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.

Inhibición

Exequibilidad

Alcaldía de Ibagué

(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

Federación Nacional de Departamentos

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

Federación Nacional de Municipios

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 “dentro de los límites que fije la ley”. 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

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

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 asambleas una función de veto de los POT, lo que sí sería inconstitucional.

Exequibilidad

Departamento Nacional de Planeación

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

Gobernación del Tolima

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 o exequibilidad condicionada

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

Argumentos

Solicitud

Gobernación de Risaralda

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

Gobernación de Antioquia

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

Alcaldía de Bucaramanga

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

Universidad Externado de Colombia

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

. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

22. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º 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 inhiba 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 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.

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 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 (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” y que 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. 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 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, bajo condiciones de seguridad, tranquilidad y sanidad medio ambiental. De esta manera, el ordenamiento territorial determina y se articula con las funciones policivas de los alcaldes 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. Es por esta razón que la función de ordenamiento territorial se relaciona estrechamente con la atribución de expedir planes de desarrollo: en el nivel nacional, se trata del plan nacional de desarrollo, elaborado con la participación de las entidades territoriales; igualmente, los departamentos tienen autonomía para “la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio” 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 (...)”. Finalmente, en desarrollo de la autonomía reconocida a los municipios, la Constitución les reconoce la facultad de “ordenar el desarrollo de su territorio” 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 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. 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 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 y, por otra parte, se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. 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. Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad, previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades.

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, 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. Es por esta razón que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución no atribuye una función soberana a los concejos municipales para regular los usos del suelo sino, en estricto sentido, una facultad reglamentaria para que, en el marco de la Ley, planeen el desarrollo del territorio municipal 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, 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; 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; 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; que precise los 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; o que el Código Nacional de Tránsito defina las vías troncales, como exclusivas para el tráfico de buses de transporte masivo de pasajeros y las bahías de estacionamiento.

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 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, 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 territoriales”. 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 y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración. La atribución al nivel central del poder público para intervenir en el uso del suelo funda la competencia legislativa en la materia para regular los aspectos generales relativos al procedimiento de ordenamiento territorial y permite que el Gobierno Nacional preste apoyo a la función de ordenación del territorio por parte de las entidades territoriales.

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. En dicha norma legal, se encuentran enunciados algunos de dichos determinantes, sin que la lista sea taxativa: los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; 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).

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; y, distintas autoridades expidan normas 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. Por lo tanto, aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia,

por parte de distintas autoridades, 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 o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo. La acción estatal coordinada con los municipios, es una manera privilegiada de conciliar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial.

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, mientras que los municipios se encontraban en un segundo plano; la centralización administrativa se instrumentalizaba a través de los gobernadores, agentes del Presidente en los territorios, inicialmente de su libre nombramiento y remoción y, después, nombrados libremente para un período de cuatro años, pero discrecionalmente removibles por decisión presidencial. 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 gobernadores ejercían poderes de control jerárquico que les permitían revocar las decisiones de los alcaldes y de las municipalidades. 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.

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”; otros proponían que los gobernadores fueran elegidos por los alcaldes y los diputados por los concejales.

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. 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. Para la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de temas relativos a 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”.

“El departamento tendría fundamentalmente un papel de:

- Planificador
- Coordinador
- Palanca de apoyo de los municipios
- Financiamiento de crédito municipal
- Complementador en servicios como deporte, salud y educación
- Promotor de estrategias de desarrollo”.

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, 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 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 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, sin negar que, según el caso, el nivel más idóneo puede ser el departamental; concurrencia, 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; 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. 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.

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. 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. 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. 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.

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 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.

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 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)”. 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”.

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.

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 confluir 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, 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 finalidad, 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, 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. 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 competencias nacionales, departamentales y municipales, 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, 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, materia en la cual, el Legislador goza igualmente de un amplio margen de configuración normativa.

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 constitucional en la función propia de los departamentos de planear su desarrollo.

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 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. 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 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.

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:

Argumentos de la demanda y de los intervinientes

(i) La función de ordenamiento territorial para la reglamentación de los usos del suelo es exclusiva de los concejos y no podría ser determinada por directrices, orientaciones o planes

departamentales de ordenamiento territorial.

Aunque la función atribuida a los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo es exclusiva, no se trata de una función absoluta que no pueda ser limitada por el Legislador. Igualmente, la reglamentación de los usos del suelo es un instrumento fundamental en el ordenamiento territorial, pero no agota la función pública de ordenamiento territorial en la que concurren la Nación y las distintas entidades territoriales.

(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.

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.

(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.

La norma debe entenderse que desarrolla los principios constitucionales de intermediación departamental, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Las normas demandadas de la LOOT requieren ser desarrolladas por el Legislador para precisar, entre otros aspectos, la manera como se articularán los POT y los PDOT. Sin embargo, del literal e) demandado surge con claridad que los PDOT son los instrumentos mediante los cuales los departamentos, “en desarrollo de sus competencias”, pueden articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento territorial.

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 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.

Ya que del tenor del literal e) demandado no surge una interpretación que pueda resultar contraria al artículo 313 de la Constitución, no resulta necesario condicionar su constitucionalidad, teniendo en cuenta, además, que el párrafo primero del artículo 29 de la LOOT dispone que “La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación”.

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, 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 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.

. DECISIÓN

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