

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, CIUDAD Y DERECHO URBANO

*Competencias, instrumentos de
planificación y desafíos*



Editores: Jorge Iván Rincón Córdoba
Nicolás Cabezas Manosalva

JORGE IVÁN
RINCÓN CÓRDOBA
NICOLÁS
CABEZAS MANOSALVA
EDITORES

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO,
CIUDAD Y DERECHO URBANO:
COMPETENCIAS, INSTRUMENTOS
DE PLANIFICACIÓN Y DESAFÍOS

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano : competencias, instrumentos de planificación y desafíos / Jorge Iván Rincón Córdoba, Nicolás Cabezas Manosalva (editores). — Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.

1283 páginas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587904482

1. Ordenamiento territorial -- Aspectos Jurídicos -- Colombia 2. Planificación regional -- Aspectos Jurídicos -- Colombia 3. Desarrollo de la comunidad urbana -- Colombia 4. Licencias de construcción y urbanismo -- Aspectos Jurídicos -- Colombia 5. Derecho urbanístico -- Colombia 6. Derecho administrativo -- Colombia I. Rincón Córdoba, Jorge Iván, editor II. Cabezas Manosalva, Nicolás, editor II. Universidad Externado de Colombia III. Título

344 SCDDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.

agosto de 2020

ISBN 978-958-790-448-2

© 2020, JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA Y NICOLÁS CABEZAS MANOSALVA (EDITORES)

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: septiembre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Santiago Perea Latorre

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Panamericana, formas e impresos S.A.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

DIEGO FELIPE CONTRERAS PANTOJA

*Los planes de ordenamiento territorial
departamental como instrumentos administrativos
de concreción de la planificación intermedia:
¿un escenario articulado o en construcción?*

SUMARIO

Introducción. 1. El rol de los departamentos en la ordenación del territorio colombiano. 1.1. La planificación del territorio como una competencia estructural e integradora a cargo de los entes territoriales: hacia una gobernanza multinivel del territorio. 1.2. El esquema de competencias de planificación territorial de los departamentos desde una óptica constitucional y legal. 2. El relacionamiento de los POD con otros instrumentos de planificación nacional, departamental y municipal: ¿inexistencia de un régimen jurídico sustancial de articulación? 2.1. El relacionamiento de los POD, los POMCAS y los PDGRD: la consolidación de una visión departamental del territorio. 2.2. El relacionamiento de los POD y los POT: un dilema por resolver. Consideraciones finales y prospectivas. Referencias.

INTRODUCCIÓN

Durante siglos la organización de los territorios ha sido un tema prioritario en la construcción de las sociedades, porque la forma en que los ciudadanos se relacionan con el espacio físico determina su dinámica económica, social y política¹. Por esta razón, los diversos ordenamientos jurídicos han representado estas realidades por medio de normas, que habilitan a las autoridades para ejercer competencias de ordenación y planificación en los territorios a su cargo.

El concepto de planificación en sentido estricto tiene una connotación más interdisciplinaria que jurídica, por lo que es reciente y novedoso. No obstante, el derecho ha insistido en utilizar esta noción para dominar realidades complejas, en temas económicos², financieros y organizacionales, entre otros ámbitos de la sociedad.

1 HUBERT MAZUREK. *Espacio y territorio: instrumentos metodológicos de investigación social*, IDR, 2018, pp. 39-71.

2 LUCIANO PAREJO ALFONSO. “La planificación y el plan como formas de actuación del poder público, en particular el administrativo”, en *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 12: “La planificación y el instrumento en que se plasma, el plan, no son fenómenos precisamente de ahora. Basta con aludir a la gestión de los recursos económicos mediante la presupuestación o a la técnica, bien de la representación gráfica del asentamiento poblacional para la ordenación anticipada del correspondiente proceso, bien de la fijación de alineaciones y rasantes para asegurar el orden en la utilización constructiva del suelo”.

En Colombia este planteamiento ha sido materializado por el constituyente y el legislador a través de la ordenación territorial, que es una función administrativa compleja, de la que se desprenden diversas competencias e instrumentos administrativos de planificación del territorio, entre ellos, los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo territorial y de sectores específicos como, por ejemplo, en temas ambientales.

Estas herramientas de planificación no han tenido una evolución paritaria, porque desde una óptica normativa y fáctica se les ha otorgado un rol protagónico a los municipios³ y secundario a los departamentos. Este razonamiento se encuentra sustentado en los tímidos avances legislativos que ha pretendido “diseñar” el Congreso de la República, al atribuir competencias de planificación territorial a los departamentos, sin un marco jurídico completo y debidamente articulado.

Al respecto, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)⁴, confirió a los departamentos la competencia para adoptar Planes de Ordenamiento Territorial Departamental (POD). El propósito principal de estos reside en la articulación de sus políticas, directrices, estrategias, proyectos y actuaciones con los demás instrumentos de planificación de los entes locales y el Gobierno nacional, por lo que el ejercicio de esta competencia se encuentra inexorablemente relacionado con la forma en que los diferentes niveles de la administración perciben y ejecutan la ordenación dentro de sus territorios.

-
- 3 Corte Constitucional. Sentencia T-325 de 2002: “En Colombia la planificación es relativamente nueva. Aunque ciudades como Bogotá y Medellín han tenido planes de desarrollo desde mediados de los años 50, solamente a partir de la Ley 9 de 1989 las ciudades menores y municipios entran a ser objeto de planes de desarrollo de carácter altamente tecnista. El cambio en la concepción del Estado que se produjo a partir de la Constitución de 1991 ha incidido en la revisión de la relación Estado-Sociedad Civil-Territorio, lo que ha originado mayores responsabilidades para los gobiernos municipales. Es así como la Ley 388 de 1997 pretende promover una cultura de la planificación en la cual el Estado es un regulador de la actividad privada, para poner freno a la alocada carrera de transformación de la ciudad mediante la construcción indiscriminada de asentamientos urbanos, muchas veces en detrimento de los grupos sociales menos favorecidos”.
- 4 Artículo 29 de la Ley 1454 de 2011: “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 [...]: 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”.

Sobre las competencias de planificación de los departamentos, la doctrina colombiana ha escrito poco, y esto por tres razones: en primer lugar, el estudio de los departamentos como entidad territorial en términos comparativos con los municipios ha sido exponencialmente menor; en segundo lugar, las disposiciones normativas en materia de planificación territorial departamental no se han desarrollado con la misma intensidad que en el orden local y nacional, y en tercer lugar, ha habido una escasa aplicación de estos instrumentos de planificación, como consecuencia directa de los vacíos normativos que rodean estas figuras.

En relación con la carencia de un régimen jurídico definido, algunos autores⁵ han analizado de manera juiciosa las incidencias negativas que se gestan en torno a esta herramienta, puesto que la falta de normas procedimentales en su expedición y de normas sustanciales en su implementación puede ocasionar distorsiones en la ordenación del nivel local, a tal punto que la autonomía territorial de esas entidades puede verse comprometida por intereses que no corresponden a su realidad espacial, económica, ambiental, social y cultural.

Actualmente, solo el departamento del Valle del Cauca cuenta con un POD⁶. Este instrumento será estudiado con mayor profundidad en líneas posteriores, para observar y entender la forma en que este se relaciona con las demás herramientas de planificación de los municipios que conforman ese departamento y con los planes específicos en materia ambiental, como los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), que son proferidos por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y de Desarrollo Sostenible. A su vez, se hará referencia a la gestión de riesgos de desastres.

Este trabajo tiene como propósito establecer la manera en que los POD se articulan con los demás instrumentos de planificación, con vistas a lo cual se enfrentará el interrogante de si es jurídicamente admisible articular un POD sin tener normas sustanciales de rango legal que modulen la autonomía territorial de las entidades territoriales.

5 Ordenanza 513 del 6 de agosto de 2019, por medio de la cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca – POD Valle del Cauca.

6 HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “Los planes de ordenamiento territorial departamental: beneficios y riesgos de un instrumento clave para la ordenación del territorio en Colombia”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 57-94.

Para responder la pregunta anterior se seguirá el siguiente esquema argumentativo: en primer lugar, se analizará el papel que tienen los departamentos en la construcción de la ordenación del territorio, con base en las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico; en segundo lugar, se estudiará la forma en que los POD se relacionan con otros instrumentos de planificación nacional, departamental y municipal, tomando para ello, como caso de estudio, al departamento de Valle del Cauca.

I. EL ROL DE LOS DEPARTAMENTOS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COLOMBIANO

La forma en que un Estado organiza su territorio y distribuye sus competencias refleja su idiosincrasia e identidad cultural, porque el modo en que una sociedad gestiona sus intereses y fines delimita los pilares de su ordenamiento jurídico en una época determinada.

En Colombia, la construcción de ese esquema territorial está en cabeza de “dos importantes jugadores: el constituyente de 1991, que al iniciar el juego concibió un modelo territorial inacabado y, haciendo uso del principio dispositivo trasladó al Congreso de la República, el otro jugador, el deber de terminar el ‘rompecabezas’”⁷. De esta manera, los lineamientos fundamentales del ordenamiento territorial se encuentran en el texto constitucional y son desarrollados por el legislador, debido a que este tiene un rol armonizador e integrador sobre aquellos aspectos que no fueron concebidos de manera expresa por la Constitución Política de 1991.

Por su parte, las entidades territoriales tienen una función de concreción o de ejecución de las competencias atribuidas, que ponen en movimiento todo el aparato estatal. Al interior de ese engranaje se gestan múltiples conflictos de jerarquía normativa, de competencias y de articulación, que la mayoría de las veces son resueltos por la jurisprudencia, pero que deberían dirimirse mediante mecanismos de coordinación administrativa multinivel, para que las entidades se sientan incluidas de manera real y efectiva en la toma de las decisiones que involucran a sus territorios.

En el caso de los departamentos, el ordenamiento jurídico no ha desarrollado con la misma intensidad las competencias de ordenación del territorio,

7 PAULA ROBLEDO SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 31.

ni los instrumentos administrativos de ejecución de estas, entre ellos, los planes de ordenamiento territorial. Esto se ha visto reflejado en la concepción que han tenido los distintos gobiernos nacionales en materia de desarrollo departamental y regional, pues hasta hace poco las políticas nacionales⁸ le imprimieron un valor estratégico al nivel intermedio de ordenación, que en otros países ya se encuentra debidamente consolidado.

En ese orden de ideas, los departamentos, al igual que los municipios, tienen la necesidad de ordenar sus territorios y darles un enfoque diferencial con respecto al orden local, en cuanto actualmente no existe un escenario de articulación estructurado desde una perspectiva normativa, política y cultural.

No se puede ignorar que las relaciones de proximidad entre los ciudadanos y los departamentos son menores que las de aquellos con los municipios, pero esto no debe tomarse como un obstáculo, sino como un estimulante para intensificar la manera en que el nivel intermedio se coordina con el nivel local en dirección a la satisfacción de los intereses de orden supramunicipal, los cuales hasta al momento no han sido debidamente explorados y analizados.

Antes de entrar a estudiar las competencias de ordenación a cargo de los departamentos, se dilucidarán los contornos de la planificación territorial como una competencia de carácter estructural e integradora, que propende a una gobernanza multinivel desde un punto de vista teórico, y luego se abordarán las competencias de planificación de los entes intermedios desde una perspectiva constitucional y legal.

I.1. LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO COMO UNA COMPETENCIA ESTRUCTURAL E INTEGRADORA A CARGO DE LOS ENTES TERRITORIALES: HACIA UNA GOBERNANZA MULTINIVEL DEL TERRITORIO

Para comprender la noción de planificación territorial es necesario acudir al concepto de ordenación del territorio, porque este último comporta un

8 Departamento Nacional de Planeación. *Elemento para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las directrices departamentales*, Bogotá, 2013, pp. 1-33.

significado más amplio⁹ que el primero, al ser una función administrativa¹⁰ compleja que se encuentra relacionada con todas las actividades de la administración y que tiene como propósito la construcción de un modelo de organización a largo plazo. Por su parte, la planificación es una expresión concreta de la ordenación, por lo que también adquiere el carácter de función administrativa compleja¹¹.

La complejidad de estas funciones se deriva de la interdisciplinariedad inherente a ellas y el alcance que tienen sobre la realidad de un territorio, pues no se restringen a una actividad normativa, sino que se materializan por medio de conceptos técnicos y científicos¹². Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha manifestado:

... la función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial¹³.

En concordancia con ello, cabe decir que la ordenación y la planificación son competencias estructurales e integradoras, porque son esenciales para

9 SOLEDAD SANABRIA PÉREZ. “La ordenación del territorio: origen y significado”, en *Terra*, Universidad Central de Venezuela, n.º 47, 2014, p. 16: “En cuanto al significado de la ordenación del territorio, muchos expertos consideran que es uno de los términos más complejos y polisémicos, que muchas veces se emplea de forma multifacética y a veces de manera equívoca”.

10 La ordenación del territorio se apeg a las características de la función administrativa. Para la definición de esta última, véase ALBERTO MONTAÑA PLATA. *Fundamentos de derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 124.

11 JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, pp. 44 y 74: “[L]a planificación como máxima expresión de la actividad administrativa de organizar un territorio se caracteriza precisamente por apoyarse en el urbanismo como disciplina científica que no puede circunscribirse al mundo del derecho, pues su esencia es la interdisciplinariedad, lo que implica indiscutiblemente la participación de profesionales de las más diversas áreas del conocimiento como presupuesto necesario para hacer frente a los problemas que arroja su constante dinamismo”.

12 DIEGO FELIPE CONTRERAS PANTOJA. “La ordenación del territorio rural a partir de los instrumentos de planificación: ¿una discusión zanjada o en construcción?”, en *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. III, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, p. 312.

13 Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2000.

la organización de un territorio en cuanto a través de ellas se expresan los intereses económicos, sociales, culturales y políticos de una sociedad en un espacio geográfico y en un momento determinado.

Asimismo, son competencias integradoras porque inciden sobre todos los ámbitos de una sociedad y tienen relación con todas las actividades de la Administración, esto es, la policía administrativa, los servicios públicos y la actividad de fomento¹⁴.

El papel del planificador de un territorio es vital para la satisfacción de las necesidades de una población, puesto que el ejercicio de sus competencias involucra diversos intereses de la sociedad. De ahí que estas funciones deban otorgarse a sujetos con legitimación democrática y conocimiento del territorio. El texto constitucional les atribuyó a las entidades territoriales competencias para que, en el marco de su autonomía territorial¹⁵, fueran ejercidas en cada nivel de gobierno y administración.

La materialización de estas funciones es diferenciada y conforme a la realidad de cada espacio geográfico, razón por la cual no es posible equiparar el ejercicio de esas atribuciones en el orden local, departamental y nacional, pues la visión de territorio que tiene cada ente parte de unos propósitos y alcances diferentes, que deben ser articulados, pero no impuestos.

Es necesario señalar que al interior de la organización administrativa colombiana confluyen diversos principios constitucionales, entre ellos el principio de Estado unitario y el de autonomía territorial, que en ocasiones colisionan, generando tensiones que deben resolverse a partir de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley¹⁶.

14 RINCÓN CÓRDOBA. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*, cit., pp. 64 y 65: “[L]a planificación constituye una tarea compleja que indiscutiblemente puede clasificarse no solo en las potestades administrativas de limitación de derechos individuales, sino que además goza de elementos encaminados a la generación de condiciones de productividad, lo que nos ubica en la actividad de fomento. Como si fuera poco, la ciudad se traduce en la necesaria prestación de servicios públicos”.

15 “[L]o que la Constitución atribuye a las entidades territoriales en virtud de la autonomía que ella misma garantiza son ciertas potestades con base en las cuales dichos entes territoriales ejercerán sus competencias”: ROBLEDO SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit., p. 61.

16 Artículo 288 CP: “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. / Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

Así, la figura de la descentralización territorial como un mecanismo de distribución de competencias se encuentra inexorablemente relacionada con el principio de autonomía territorial¹⁷, puesto que todas las competencias a cargo de los diferentes niveles de la Administración han de ejecutarse de manera articulada y no aislada o descontextualizada de la visión local, departamental y nacional.

Es aquí donde cobra relevancia el concepto de gobernanza multinivel, que hace referencia al relacionamiento entre los diferentes niveles de la Administración¹⁸ para el cumplimiento de un objetivo o fin común¹⁹, en este caso, de la construcción de un esquema de planificación territorial coordinado.

La materialización de la gobernanza multinivel en la gestión del territorio comporta un entramado de relaciones verticales y horizontales que son difíciles de coordinar, principalmente por la falta de un marco normativo claro y detallado respecto de los vínculos que existen entre los diferentes niveles de la Administración y del alcance de su autonomía territorial. De ahí que los principios del artículo 288 CP operen como fórmulas de articulación entre las competencias de las autoridades del orden nacional y territorial²⁰.

17 “[L]a descentralización juega en la estructura administrativa colombiana un papel protagónico [...] [S]e trata de una fórmula organizacional, porque el constituyente primario quiso atemperar el modelo de Estado unitario reconociendo la posibilidad de que en su interior se crearan diferentes sujetos de derecho a los que debe reconocérseles algún grado de autonomía en el adelanto de las funciones. No obstante, el reconocimiento de autonomía no implica el desconocimiento de la regla según la cual cada entidad constituye una persona jurídica derivada o, en otros términos, comprendida dentro de la organización estatal”: JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA. *La teoría de la organización administrativa en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 188-189.

18 OECD. “Gobernanza multinivel en Colombia”, en *La implementación del buen gobierno*, París, OECD, 2014, p. 212.

19 Artículo 209 CP: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. / Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

20 “El principio de coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal [...] El principio de concurrencia se explica a partir de considerar que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración [...] [E]l principio de subsidiariedad [...] [d]esde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias,

En relación con la coordinación administrativa, el ordenamiento jurídico colombiano no definió con claridad la forma en que los entes territoriales debían interactuar entre sí ni con la Nación. En igual sentido, no creó fórmulas de coordinación para la resolución de conflictos provocados en el ejercicio de esas competencias de organización del territorio. Sobre este aspecto, Rincón Córdoba ha señalado:

[A] no existir un monopolio en la toma de decisiones sino, al contrario, el desarrollo de “poderes paralelos concurrentes”, se hace inevitable que la coherencia y “homogeneidad” deba alcanzarse a través de nuevas fórmulas, entre las que se halla la coordinación, a efectos de fijar unos objetivos comunes y hacer un seguimiento de los sujetos que con sus competencias tienden a su obtención.

[...] El que la coordinación no implique una renuncia a la capacidad decisoria pero sí un límite al ejercicio de las competencias puede explicarse, desde la ciencia de la administración, apelando a la complejidad del obrar administrativo, sin embargo, esto no resulta suficiente jurídicamente, de allí que sea necesaria una habilitación normativa que haga posible esta forma de relacionamiento²¹.

Por tanto, las decisiones adoptadas por los distintos niveles de la Administración adquieren un papel trascendental para el ejercicio de las competencias de ordenación y planificación, toda vez que estas pretenden otorgarle un sentido al territorio que gobiernan, de conformidad con su fisonomía económica, social y cultural.

No obstante, sobre ese espacio geográfico concurren diversas competencias de orden local, departamental y nacional, que deben ser articuladas para evitar la toma de decisiones contradictorias que puedan transgredir la autonomía territorial de los entes involucrados.

deben realizarse en el nivel más próximo al ciudadano [...] [E]n su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades”: Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010; y cfr. sentencias C-889 de 2012 y C-123 de 2014.

21 RINCÓN CÓRDOBA. *La teoría de la organización administrativa en Colombia*, cit., pp. 225, 234 y 235.

1.2. EL ESQUEMA DE COMPETENCIAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LOS DEPARTAMENTOS DESDE UNA ÓPTICA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Una vez dilucidados los contornos de la ordenación y la planificación del territorio es necesario abordar la manera en que estas competencias han sido plasmadas por el ordenamiento jurídico y las problemáticas que se desprenden de su ejercicio.

Para tal efecto, primero se analizarán las disposiciones constitucionales que les atribuyen a los departamentos estas competencias, y luego se examinará la manera en que estas son desarrolladas por el legislador.

Los artículos 287, 288, 298, 300^[22] y 305 CP exaltan el régimen departamental de competencias y el rol que tienen los gobernadores y las asambleas departamentales en el cumplimiento de estas. De la lectura sistemática de esas disposiciones se derivan tres consideraciones: en primer lugar, que los departamentos, al igual que otras entidades territoriales, gozan de autonomía territorial²³, razón por la cual su campo de acción se encuentra determinado por el espacio geográfico que está a su cargo; en segundo lugar, que los departamentos cuentan con un sistema complejo de competencias en materia de planeación económica, social y territorial, a tal punto que el constituyente

22 Artículo 300 CP: “Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: 1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento. 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 las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento [...] / Los planes y programas de desarrollo de obras públicas serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales”.

23 “La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la ‘gestión de sus intereses’”: Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992; y cfr. sentencia C-517 de 1992.

les otorga potestades normativas a las asambleas departamentales, para que por medio de ordenanzas adopten las decisiones de planificación respectivas; y en tercer lugar, que el nivel intermedio tiene un valor estratégico para la consolidación de objetivos con un enfoque supramunicipal.

Es importante resaltar que el constituyente previó la reserva legal²⁴ para algunos temas relacionados con los departamentos, entre ellos, su creación como entidad territorial, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los diputados y la posibilidad de convertirse en una región²⁵.

De esta manera, el Congreso de la República cumple un papel indispensable en la estructuración de las competencias de los departamentos y de todos los asuntos relacionados con el ejercicio de estas. Sin embargo, se debe aclarar que no toda asignación específica de competencias debe hacerse a partir de una ley orgánica, porque no puede ampliarse el alcance de este tipo de restricciones de manera desmedida o injustificada²⁶.

En consecuencia, sobre algunos asuntos se tiene claridad respecto del carácter de norma orgánica, por ejemplo, en cuanto al proceso de formación de las entidades territoriales y a la asignación de competencia normativas a estas. Sin embargo, no sobre todas las materias existe la misma claridad,

24 Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2014: “La reserva de ley es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A aquél, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, deben ser materia de ley”.

25 Artículos 299, 307 y 309 CP.

26 Corte Constitucional. Sentencia C-237 de 2016: “La Corte entiende, en consecuencia, que la reserva de ley orgánica no puede conducir, en ningún caso, a la ampliación de su alcance más allá de los límites establecidos por la Carta. Esta limitación interpretativa, de la que se ha ocupado ampliamente la jurisprudencia, se fundamenta (i) en la cláusula general de competencia radicada en el legislador ordinario (arts. 113 y 150) y (ii) en el hecho de que la exigencia de mayorías absolutas para la aprobación de una ley constituye una hipótesis excepcional (arts. 151 y 153) y además restrictiva del principio democrático regido, por regla general, por el principio de mayorías ordinaria [...] Ha sido por ello que desde sus primeras providencias esta Corte destacó que ‘e[l] principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías cualificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura’. Por eso, al preguntarse si ‘toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por ley orgánica’, concluyó que ello no era así”.

por lo que es necesario acudir a un criterio restrictivo y no amplificador de la reserva de ley orgánica.

Con base en las señaladas potestades normativas se expidió la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que estableció de manera diferenciada las competencias a cargo de los distintos niveles de la Administración. No obstante, su falta de coherencia y los múltiples vacíos normativos en temas de coordinación, planificación territorial, conformación de entidades territoriales, entre otros, han generado escenarios de incertidumbre jurídica. Por esto, algunos doctrinantes califican de manera negativa ese cuerpo normativo²⁷.

El numeral 2 del artículo 29 LOOT consagra en cabeza de los departamentos diversas competencias, entre ellas la de establecer directrices y orientaciones sobre la organización del territorio, especialmente en áreas de conurbación, con el fin de fijar los escenarios de uso y ocupación del espacio, según sus condiciones ambientales, económicas y culturales. Asimismo, señala que el nivel intermedio debe integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, de los municipios y de las entidades territoriales indígenas.

En desarrollo de esas competencias, los departamentos se encuentran facultados para articular sus políticas, directrices y estratégicas de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento parciales o totales.

La LOOT, de manera expresa, contempla que no solo los municipios tienen la potestad para organizar sus territorios a través de instrumentos de planificación territorial, pues estimula la creación de estas herramientas bajo una visión articulada. Estos mecanismos de planificación carecen de un marco normativo procedimental y sustancial que les permita a los departamentos materializar efectivamente dichas atribuciones.

Para algunos, esta competencia es novedosa, pero en realidad tiene como antecedente el artículo 7.º de la Ley 338 de 1997, que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-795 de 2000 por haber desconocido la reserva de ley orgánica del artículo 288 CP. En esa

27 PAULA ROBLEDO SILVA. “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: ¿una asignatura pendiente?”, en *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en homenaje a Augusto Hernández Becerra*, Bogotá, Ibáñez, 2014, pp. 946 y 947.

providencia se consideró que no era jurídicamente admisible que a través de una ley ordinaria se distribuyeran las competencias de los entes territoriales en materia de ordenación y desarrollo territorial, dada la magnitud de estas funciones en la dinámica de la vida de una población. Es importante precisar que en esta decisión no se estudió de fondo la constitucionalidad de los POD.

Este antecedente jurisprudencial tiene relevancia constitucional en la actualidad, porque el numeral 2 del artículo 29 LOOT replicó, casi de forma idéntica, el artículo 7.º de la Ley 338 de 1997 y fue demandado ante la Corte Constitucional²⁸. Al respecto, los demandantes indicaron que la competencia de los departamentos para establecer directrices y orientaciones sobre el uso y la ocupación del espacio transgredía el numeral 7 del artículo 313 CP debido al desplazamiento de la competencia exclusiva que tienen los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo.

Adicionalmente, la Corte Constitucional integró²⁹ a los cargos de la demanda el literal e del numeral 2 del artículo 29 LOOT, que hace alusión a la expedición de los POD, en atención a la unidad normativa existente entre ambas disposiciones.

Con base en los argumentos de inconstitucionalidad es posible sostener que las normas acusadas deben declararse constitucionales, por las siguientes razones: primero, las competencias acusadas fueron atribuidas por una ley orgánica; segundo, están respaldadas por los principios de coordinación y de autonomía territorial, que implican el respeto de las decisiones de los entes territoriales bajo un criterio de articulación; tercero, no existe un desplazamiento de la competencia que tienen los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo, porque cada ente está facultado para ordenar y planificar el territorio a su cargo³⁰, y para ello el constituyente consagró los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia;

28 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Exp. D-13387.

29 Auto admisorio del 21 de agosto de 2019.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020. En esta providencia, la corporación es clara en señalar que, si bien los concejos municipales tienen una competencia exclusiva en la reglamentación de los usos del suelo, esta no es absoluta, porque es una función que puede ser limitada por el legislador. En ese sentido, 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.

cuarto, el artículo 298 CP³¹ y el numeral 2 del artículo 300 CP consagran en cabeza de las asambleas departamentales la potestad normativa para expedir ordenanzas relacionadas con la planeación y el desarrollo económico y social dentro de su territorio; y quinto, los departamentos no pretenden interferir en la definición de la reglamentación de los suelos, sino que, por el contrario, buscan la generación de lineamientos estratégicos de desarrollo que potencien las capacidades de los entes locales, pero a partir de una visión supramunicipal³².

Más allá de la constitucionalidad de la norma, es necesario analizar la naturaleza de los POD, su alcance y el proceso de formulación, adopción e implementación. Para adelantar este análisis, lo primero que debe advertirse es que los POD no han sido desarrollados por otras normas de rango legal³³, ni de carácter reglamentario, sino a través del Acuerdo 10 de 2016, proferido por la Comisión de Ordenamiento Territorial, por medio del cual se expiden y se recomiendan los lineamientos y criterios para la reglamentación de los POD.

La doctrina ha criticado el alcance que tienen estas recomendaciones, por ser proferidas por un órgano asesor que carece de competencias regulatorias y por definir temas que tienen reserva de ley, argumentos que hacen

31 Artículo 298 CP: “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. / Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. / La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga”.

32 Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020. El fallo es enfático en resaltar que las directrices y las orientaciones formuladas por los departamentos no reglamentan los usos del suelo, sino que cumplen una labor de guía para los concejos municipales en ejercicio de sus funciones, sin que se transgreda la autonomía territorial de los entes locales. Es un escenario de coordinación entre los distintos niveles de Administración. Por esta razón, las disposiciones demandadas no son inconstitucionales por sí mismas, porque el ejercicio de estas competencias debe realizarse bajo el respeto de la autonomía territorial.

33 Es importante destacar que existen normas de rango legal que aluden de manera superficial a ese tipo de instrumentos, pero no desarrollan sus mecanismos de coordinación, ni establecen el contenido de esto. Al respecto, la Ley 1962 de 2019, por medio de la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 CP, en el artículo 4.º establece dentro de las funciones de las Regiones Administrativa y de Planificación la de: “7. Promover la incorporación del enfoque regional en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ordenamiento Departamental, los Planes de Desarrollo y en los diferentes instrumentos de planificación”.

inviabile que la Comisión de Ordenamiento Territorial determine el régimen jurídico de los POD³⁴.

En consecuencia, los lineamientos adoptados en ese acuerdo no tienen un carácter vinculante, pero sirven como referente para comprender la finalidad que persiguen estos instrumentos de planificación en el modelo territorial colombiano. El Acuerdo 10 de 2016 trae una definición del instrumento en los siguientes términos:

Artículo 1. Definiciones. [...] h) Plan de Ordenamiento Departamental (POD). Es un instrumento para el ordenamiento del territorio, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo. Conforme con el literal a), numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, este instrumento es vinculante para los departamentos y municipios en sus respectivas jurisdicciones, en el marco de las competencias establecidas en esa Ley para los departamentos.

En concordancia con ello, los POD son instrumentos de articulación y ordenación departamental, que comportan una complejidad técnica y jurídica, derivada de todas las herramientas de planificación territorial que involucran. Esta realidad la comparten con otros instrumentos de planificación, entre ellos los POT, pues ambos tienen la difícil tarea de integrar todas las variables que surgen de la organización de un territorio, solo que desde escalas de desarrollo diferentes.

El Acuerdo 10 de 2016 manifiesta categóricamente que los POD tienen un carácter vinculante; sin embargo esta afirmación debe matizarse porque la Ley 1454 de 2011 no señala de forma expresa la obligatoriedad de este instrumento. La interpretación sistemática de ese cuerpo normativo permite concluir que esta herramienta tiene un impacto en la organización supramunicipal que se integra a la planificación de los entes locales, pero bajo los postulados de la autonomía territorial.

Cuando se observa el numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, que hace referencia a las competencias de los municipios, se encuentra que una de ellas es la adopción de los POT, pero no se precisa si dichos instrumentos tienen un carácter obligatorio. Por tanto, resulta jurídicamente admisible

34 SANTAELLA QUINTERO. “Los planes de ordenamiento territorial departamental”, cit., p. 80.

sostener que los POD tienen el mismo grado de vinculatoriedad que los POT, solo que los primeros no cuentan con normas procedimentales para su expedición, ni con disposiciones sustanciales que establezcan su forma de coordinación con otros instrumentos. No obstante, la Corte Constitucional, en la sentencia C-138 de 2020, fue clara en precisar que, mientras los POT sí incluyen normas jurídicas obligatorias en materia de ordenamiento territorial, la función de expedir los POD no tiene por efecto una suplantación de las funciones de los municipios, sino una función guía. Adicionalmente, se debe destacar que el ejercicio de esta competencia no es una obligación, sino una posibilidad o potestad del departamento.

Asimismo, es posible deducir que, en el nivel intermedio, las asambleas departamentales son las encargadas de proferir las normas en materia de planificación, a través de ordenanzas departamentales, según el artículo 298 CP y el numeral 2 del artículo 300 CP, por lo que se reafirma que los POD tienen un valor de norma jurídica, que irradia la organización departamental del territorio sirven como guía para el desarrollo de las competencias de planificación territorial de los municipios.

La activación de las competencias de planificación departamental permite aplicar un enfoque supramunicipal, durante años olvidado por el legislador pero anhelado en diferentes zonas del país. Es evidente que actualmente las funciones de los entes locales desbordan su ámbito de aplicación, debido a fenómenos de carácter expansivo del territorio como la conurbación y la aglomeración³⁵. Adicionalmente, no se puede desconocer la necesidad de explotar el rol de los departamentos como un ente articulador de los intereses del orden local y nacional, con el objetivo de materializar el desarrollo estratégico de sus competencias.

En el siguiente acápite se estudiará cómo confluyen otros instrumentos de planificación en la estructuración de los POD, y la incidencia que estos

35 “[L]os retos que enfrenta el país en materia de ordenamiento territorial son múltiples, toda vez que el crecimiento de las ciudades plantea un desafío tanto regional como nacional y obliga al Estado a concebir redefiniciones institucionales y territoriales que interrelacionen la geografía, los flujos reales de intercambios urbanos y las dinámicas políticas y de gobernabilidad. Esto se debe tener en cuenta bajo el contexto actual del país, en donde existen sistemas territoriales complejos que desbordan los contenedores político-administrativos[,] generando así la idea, desde el ordenamiento legal, de dinámicas de conurbación y la aglomeración”: Universidad Nacional de Colombia. “Planes de ordenamiento territorial departamental frente a los municipios”, en *Debates de Gobierno Urbano*, Instituto de Estudios Urbanos, n.º 8, 2016, p. 4.

tienen en el ejercicio de la autonomía territorial de los entes locales que participan en el proceso de ordenación departamental.

2. EL RELACIONAMIENTO DE LOS POD CON OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL: ¿INEXISTENCIA DE UN RÉGIMEN JURÍDICO SUSTANCIAL DE ARTICULACIÓN?

Dilucidado someramente el concepto, la naturaleza jurídica y el alcance de los POD, es necesario entender su contenido, su proceso de formulación, adopción e implementación de conformidad con los lineamientos de la Comisión de Ordenamiento Territorial, para determinar si actualmente en Colombia existe un régimen jurídico sustancial de creación y de articulación de estos instrumentos.

Para el efecto es indispensable comprender el relacionamiento que estos instrumentos tienen con otras herramientas de planificación de carácter local, departamental y nacional. Se tomará como caso de estudio al departamento de Valle del Cauca, pionero en la expedición de un POD.

Es importante aclarar que dicho estudio se realizará con base en los lineamientos de la Comisión por no contarse con un desarrollo legislativo de este instrumento de planificación ni, por tanto, con un régimen jurídico debidamente articulado, lo que suscita múltiples problemas de interpretación y vacíos para la ejecución de las competencias departamentales.

El Acuerdo 10 de 2016 sugiere que el contenido de los POD debe estructurarse alrededor de cuatro aspectos cardinales: 1) las directrices y orientaciones con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, especialmente en áreas de conurbación; 2) las políticas de asentamiento de poblaciones; 3) las directrices y orientaciones para la localización de infraestructura físico-social, que genere ventajas de competitividad para la región, y 4) la integración y orientación de la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales con los planes de los municipios y los grupos étnicos. Esto bajo un enfoque multisectorial que involucra todos los componentes de un territorio: el medio ambiente, la estructura ecológica, la gestión del riesgo de desastres, el patrimonio cultural, el desarrollo rural, la adaptación al cambio climático, los servicios públicos, el equipamiento de escala departamental y los planes de desarrollo metropolitano, entre otros asuntos de la escala intermedia.

En cierta medida, los POD tienen una similitud temática con los POT, porque ambos instrumentos tienen por objeto la planificación de un territorio determinado, si bien desde enfoques de desarrollo y competencias diferentes. Es aquí donde cobra relevancia el artículo 10 de la Ley 338 de 1997, en el que se establecen los determinantes para la elaboración de los POT, definiéndose estos como normas de superior jerarquía³⁶, que tienen un efecto vinculante sobre las acciones que se tomen o se ejecuten dentro de un espacio territorial determinado. Sin embargo, esta afirmación debe acompañarse con la interpretación que realizó la Corte Constitucional en la sentencia C-138 de 2020.

En el caso de los municipios, para la estructuración de los POT se tienen en cuenta estos determinantes, que se relacionan con temas de conservación y protección ambiental, de recursos naturales, de prevención de amenazas y riesgos naturales, de patrimonio cultural, de infraestructura, de servicios públicos, así como con los planes integrales de desarrollo metropolitano.

Sobre este punto, el Acuerdo 10 de 2016 recomienda armonizar el contenido de los POD con los determinantes de los POT, recomendación que genera múltiples interrogantes respecto de su aplicación, principalmente porque se están homologando condicionamientos adoptados a una lógica municipal, lo que para algunos podría provocar incompatibilidades con el nivel intermedio.

Sin perjuicio de lo anterior, los determinantes no tienen un alcance exclusivamente municipal sino que, por el contrario, trascienden la esfera local, debido a la magnitud de los sectores que se pretende ordenar y proteger, como ocurre en materia medioambiental y en la gestión de los riesgos de desastres, entre otras materias que son abordadas desde una perspectiva supralocal³⁷.

36 HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “Urbanismo y minería en Colombia: tensiones y conflictos sobre los usos del suelo en el territorio municipal”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Pontificia Universidad Católica de Chile, n.º 19, 2014, p. 102: “las determinaciones de otras instancias administrativas a cargo de la gestión de intereses sectoriales relevantes desde una perspectiva supralocal [...] engloban decisiones de distinto rango (políticas, directrices, reglamentos, resoluciones, etc.) y origen (Nación y Departamentos)”.

37 IVÁN MAURICIO VÁSQUEZ. “Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 22, 2019, pp. 275-276: “consideramos que los determinantes de ordenamiento territorial constituyen, en principio, una competencia que le[s] confiere a los niveles superiores de la Administración pública un poder de dirección sobre los entes locales. En este escenario, el ente local debe adecuar el POT a la decisión contenida

Por esta razón, resulta necesario que el legislador se pronuncie sobre los determinantes aplicables a los POD: sobre si son los mismos que se tienen en cuenta para la formulación de los POT o si, por el contrario, se deben crear normas superiores más ajustadas a una óptica departamental.

También, el Acuerdo 10 de 2016 recomienda que para la elaboración de los POD se siga un procedimiento compuesto por cinco etapas: 1) una fase de alistamiento institucional, en la que se recopila toda la información necesaria para estructurar la herramienta y se establecen todos los mecanismos de participación entre actores involucrados; 2) una fase de diagnóstico del territorio, en la que se identifican los elementos estructural del territorio; 3) una fase de formulación, en la que se construye colectivamente la visión de territorio a largo plazo; 4) una fase de adopción, en la que se plasma el instrumento por medio de una ordenanza departamental, y 5) una fase de implementación, en la que se hace el seguimiento, la evaluación y el control sobre la inclusión de los POD en otros instrumentos de planificación.

En relación con la duración y la financiación de los POD, se sugiere un término de 16 años como mínimo y la utilización del sistema general de regalías o la suscripción de contratos plan con la Nación o los municipios. En igual sentido, se recomienda la revisión y ajustes de los POT de forma excepcional, atribución que resulta a todas luces preocupante y problemática, porque no tiene una consagración de orden legal e interfiere en el ejercicio de la autonomía local, sin que existan mecanismos de coordinación administrativa.

Se debe reiterar que los aspectos anteriores son simples recomendaciones, que carecen de efectos vinculantes y que hacen palpable la diferencia entre la planificación local y la planificación del nivel intermedio, puesto que en la primera sí existe un marco procedimental y sustancial definido.

en el respectivo determinante y, en consecuencia, el municipio ve reducida su capacidad de decidir libremente sobre el urbanismo que, como hemos visto, es una competencia local. [...] [S]e advierte que la LDU se limita a señalar que los determinantes de ordenamiento territorial son ‘normas de superior jerarquía’, sin hacer relación precisa a qué tipo de normas se hace alusión o su ubicación dentro del sistema de fuentes, aunque es fácil deducir que dichas normas prevalecen sobre cualquier decisión adoptada por los municipios”.

2.1. EL RELACIONAMIENTO DE LOS POD, LOS POMCAS Y LOS PDGRD: LA CONSOLIDACIÓN DE UNA VISIÓN DEPARTAMENTAL DEL TERRITORIO

Las relaciones que se desprenden de las herramientas de planificación territorial se encuentran justificadas en su carácter interdisciplinario y en su comprensión global, toda vez que, al agrupar los diversos ámbitos de una sociedad, la Administración Pública debe acotar desde una perspectiva jurídica y técnica cada una de las necesidades que surgen de esos sectores, para garantizar la calidad de vida de sus habitantes, reducir la discrecionalidad³⁸ de la Administración y disponer del territorio conforme a la realidad de cada ente territorial.

Como se explicó en líneas anteriores, la ordenación y la planificación del territorio son competencias a cargo del Estado, que se reflejan en todos los niveles de gobierno y administración, razón por la cual la interrelación³⁹ de todos esos instrumentos es vital en la toma de decisiones territoriales. De esta manera, los departamentos, en su calidad de entes articuladores e intermediadores de los intereses locales y nacionales, adquieren un rol estratégico para el cumplimiento de los fines estatales y la satisfacción de las necesidades de la población.

Los POD, al igual que otras herramientas de ordenación, tienen vínculos con otros instrumentos de planificación de carácter superior, intermedio e

38 ANTONIO EMBID IRUJO. “La planificación ambiental y la relación con otras planificaciones, en especial con la planificación hidrológica”, en *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 125: “puede advertirse que la planificación administrativa significa, también y de forma muy destacada, reducción de la discrecionalidad de la Administración y/o posibilidad de aumento de control en los ámbitos de actuación configurados discrecionalmente, puesto que el ordenamiento jurídico tiende –de distintas formas– a avalar decisiones contenidas en la planificación para que la actividad singular de las administraciones se desarrolle dentro de las premisas y principios de una planificación administrativa que ellas mismas han cooperado a formar, aun cuando la aprobación final de dicha planificación pueda pertenecer al mismo legislador, al Gobierno o a algún órgano muy relevante de la Administración pública (un ministro o un órgano colegiado a ese nivel)”.

39 LUCIANO PAREJO ALFONSO. “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el Estado territorialmente descentralizado”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 7, 2012, p. 78: “la pretensión de ordenación global de un determinado ámbito espacial conduce inevitablemente al entrecruzamiento de los planes territoriales con cualesquiera otros planes, programas u ordenaciones públicos sectoriales que incidan en aquel ámbito y, por tanto, a la colisión entre unos y otros planes y medidas”.

inferior, que deben armonizarse bajo el respeto de la autonomía territorial, a partir de mecanismos de coordinación administrativa y procesos colectivos de participación, teniendo por objeto la construcción de una visión departamental unificada.

La ausencia de un marco normativo sobre esta materia no ha sido un obstáculo absoluto para el ejercicio de estas competencias departamentales, porque algunos entes territoriales han iniciado procesos de formulación de estos instrumentos de planificación⁴⁰, e incluso en el caso de Valle del Cauca se adoptó un POD por medio de la Ordenanza Departamental 513 del 6 de agosto de 2019.

De este escenario se extraen dos consideraciones relevantes: en primer lugar, los departamentos han adoptado como suyas las recomendaciones establecidas en el Acuerdo 10 de 2016, para superar la ausencia de ese marco normativo, solución que es discutible debido a que esta materia tiene reserva de ley.

Al respecto, la doctrina⁴¹ ha señalado que esa alternativa no resulta descabellada por cuanto, en ejercicio de la autonomía territorial de los departamentos y de las competencias constitucionales de las asambleas departamentales para expedir normas en materia de planeación, se considera que los departamentos se encuentran facultados para determinar cuáles son los criterios de expedición de un POD. No obstante, esto no resuelve la forma en que se interrelacionan los diversos instrumentos de planificación territorial, toda vez que una entidad territorial no está habilitada para limitar la autonomía de otra de manera unilateral, pues esto le corresponde al legislador.

En segundo lugar, es necesario resaltar que, en la práctica, lo que ocurre es que los departamentos definen los determinantes para la elaboración de los

40 Departamentos del Atlántico, Santander y Antioquia.

41 SANTAELLA QUINTERO. “Los planes de ordenamiento territorial departamental”, cit., p. 81: “Ello supondría que cada Asamblea Departamental pasaría a definir por medio de ordenanza el régimen de ejercicio de la competencia que la LOOT le[s] atribuyó a los departamentos, al menos hasta que el legislador ejerza su responsabilidad y defina el régimen legal de esta materia. Con todo, aunque personalmente encuentro esta postura razonable y ajustada al régimen constitucional de la autonomía territorial que rige en Colombia y a su sistema de fuentes, no la veo compatible con el todavía prevalente enfoque centralista de nuestra jurisprudencia. Además, aun cuando permitiría resolver el problema de la ausencia de un régimen jurídico apto para viabilizar el ejercicio de la competencia que el artículo 29.2 de la LOOT reconoce a los departamentos, quedaría sin atender la cuestión (no menor) de cómo interactúan los POD y los POT, dado que solo por ley es legítimo restringir la autonomía local en lo que concierne al ejercicio de su competencia constitucional en materia de regulación de los usos de suelo (artículo 313.7 de la Constitución)”.

POD y la manera en que las herramientas de planificación deben armonizarse con estos instrumentos. Estas realidades son problemáticas y preocupantes, porque pueden afectar la autonomía territorial de los entes locales, por lo que se torna indispensable examinar el relacionamiento de los POD con otras herramientas de planificación, para lo cual se tomarán algunos apartes de la citada Ordenanza Departamental 513 de 2019.

En relación con los vínculos de orden superior se encuentran las decisiones nacionales que deben tenerse en cuenta para la elaboración de estos instrumentos, y entre ellas las políticas y los lineamientos nacionales de sectores específicos, como los relativos a temas ambientales, de gestión del riesgo de desastres y de patrimonio cultural, entre otros.

Respecto de los vínculos que tienen los POD con otros instrumentos de carácter intermedio, este trabajo solo ejemplificará estas relaciones a partir de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) y los Planes Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres (PDGRD). Ambas herramientas tienen en común su alcance supramunicipal y la naturaleza de determinantes, lo que les otorga un valor vinculante en la estructuración de los procesos de ordenación del territorio.

Desde una perspectiva ambiental, los POD tienen un valor estratégico invaluable porque potencian el ejercicio de las competencias medioambientales de los departamentos, las cuales durante mucho tiempo no han utilizadas no obstante ser necesarias para el desarrollo de una política ambiental articulada. Esta afirmación encuentra sustento en el POD del Valle del Cauca:

Artículo 16. Definiciones y objetivos de la base natural para la sustentabilidad. 1. Se conforma por las áreas naturales y ecosistémicas interconectadas de niveles nacional y regional fundamentales para la prestación de bienes y servicios ambientales en la escala departamental [...] El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca incorpora la estructura ecológica principal como determinante ambiental, para el uso y ocupación del Territorio en el Eje de la Base Natural para la Sustentabilidad y por lo tanto son marco normativo de obligatorio cumplimiento en la construcción, seguimiento y articulación de los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial, y demás instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio del Departamento del Valle del Cauca.

Así pues, este instrumento consagra una visión territorial ambiental de carácter supramunicipal, que se encuentra sustentada a partir de un esquema de planificación interconectado, toda vez que, de forma complementaria,

el departamento articula los determinantes ambientales que regulan el territorio a su cargo, pero a la vez genera un nuevo parámetro de ordenación ambiental, que se constituye en otro determinante sobre esta materia⁴², lo cual reafirma el carácter estratégico de los POD.

Para entender con mayor claridad este razonamiento se toma como ejemplo la gestión de los recursos hídricos, debido a que las cuencas hidrográficas son un indicador de planificación ambiental que moldea las relaciones sociales, económicas y culturales de un territorio. Esta realidad no ha sido ajena al derecho, porque desde el Decreto 1381 de 1940 la gestión del recurso hídrico y la ordenación de las cuencas han sido un tema relevante para el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el Decreto Ley 2811 de 1974^[43] inició la planificación ambiental coordinada del territorio, al consagrar que las cuencas debían ordenarse de conformidad con los usos del suelo, el agua, la flora y la fauna. A su vez, estableció que todos los planes y programas ambientales debían asociarse a los planes de desarrollo económico. Esto permite concluir que las diversas manifestaciones de planificación tienden hacia la integración, por lo que los planes de carácter general son nutridos por aquellos instrumentos sectoriales o de actividades específicas⁴⁴.

Con posterioridad se expidió la Ley 99 de 1993, que creó el Sistema Nacional Ambiental y estableció en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente la fijación de las pautas generales en materia de ordenación, manejo de cuencas y demás áreas de manejo especial. También, les otorgó competencias a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible en estos temas.

En 2010 el Ministerio de Medio Ambiente profirió la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, en la que se establecieron las

42 Artículo 64 de la Ley 99 de 1993: “Funciones de los departamentos. Corresponde a los Departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le[s] sean delegadas por la ley o de las que se le[s] deleguen a los Gobernadores por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: 1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; 2) Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente”.

43 Artículos 45 y 316 del Decreto Ley 2811 de 1974.

44 JORGE ALFREDO MOLINA ROA. “Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA– como determinantes de licencias, permisos y autorizaciones ambientales. El conflicto entre el desarrollo económico y el ordenamiento ambiental del territorio”, en *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 164.

pautas generales sobre el manejo de las cuencas hidrográficas, su relación con los demás factores ambientales y el papel de los actores involucrados. Estos lineamientos fueron acogidos por el Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014, a través de la Ley 1450 de 2011, que en el parágrafo del artículo 215 exaltó las competencias de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible para la formulación de los POMCAS, bajo los criterios del Gobierno nacional. Es así como el Decreto 1640 de 2012 reglamentó estos planes y señaló los actores encargados de su formulación e implementación⁴⁵.

Los POMCAS son, entonces, instrumentos de planificación que tienen por objeto “mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de los recursos naturales, así como la conservación de la estructura físico-biológica de la cuenca y en particular del recurso hídrico”⁴⁶.

De la implementación de estas herramientas de ordenación del territorio se pueden extraer tres consideraciones. En primer lugar, estos planes fueron concebidos desde el orden nacional y articulados con otros instrumentos de planificación territorial, porque en este proceso estuvieron involucradas las autoridades ambientales regionales y las entidades territoriales. Por tanto, la planificación ambiental partió de una política nacional, para concretarse en cada uno de los territorios.

En segundo lugar, la autoridad ambiental competente a cargo de la expedición de los POMCA tiene un alcance regional, sin embargo, no siempre los territorios a su cargo son compatibles con el espacio geográfico que conforma un mismo departamento, por lo que pueden confluir diversos instrumentos sobre una misma área territorial. Por esta razón, los entes del nivel intermedio tienen una competencia articuladora vital en temas ambientales, pues son instancias de coordinación administrativa.

En tercer lugar, a pesar de la ausencia de los POD, en Colombia ya existían instrumentos con una visión supramunicipal o regional en temas ambientales, razón por la cual estas herramientas potencian esos enfoques, solo que de acuerdo con un alcance departamental claro, que se acomoda a las realidades y necesidades de cada ente intermedio⁴⁷. En ese sentido, estos planes

45 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Guía técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas”, Bogotá, 2014, pp. 11-16.

46 MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN. *Régimen jurídico de los vertimientos en Colombia: análisis desde el derecho ambiental y el derecho de aguas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 298.

47 MARÍA DANIELA DE LA ROSA CALDERÓN y DIEGO FELIPE CONTRERAS PANTOJA. “Fundamentos constitucionales de los recursos hídricos en el ordenamiento jurídico colombiano”, en *Tratado de*

consolidan una visión departamental y regional del territorio colombiano, la cual hasta el momento había sido desarrollada de manera fragmentada y no unificada.

Los POD se integran a esa dinámica de planificación ambiental con una visión propia de la base natural de los departamentos, que está interconectada con todos los instrumentos de ordenación en esta materia pero que complementa ese enfoque ambiental desde una perspectiva intermedia y unificada. Se debe aclarar que este razonamiento no es aplicable exclusivamente a los POMCAS, sino también a los diversos planes que existen en materia ambiental, pues todos ellos se postulan como determinantes en el proceso de ordenación y se complementan con la visión departamental del territorio.

Otra materia que sirve para ilustrar la forma en que los POD se relacionan con otros instrumentos de carácter departamental es la gestión del riesgo de desastres, que se planifica por medio de los PDGRD. Estas herramientas tienen un desarrollo similar a los POMCAS, principalmente porque parten de una política nacional y se concretan en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo⁴⁸.

A pesar de que actualmente no existe norma de rango legal que establezca cuáles son los determinantes de los POD, es posible sostener que en la gestión del riesgo de desastres no es necesario crear una norma adicional que señale que este es un determinante, porque los artículos 32 y 37^[49] de la Ley 1532 son precisos en manifestar que todos los niveles de gobierno deben introducir este componente en sus instrumentos de planificación.

derecho de aguas, t. 1, *Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 20-21.

48 DANIEL CALDERÓN RAMÍREZ y KLAUS FREY. “El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia”, en *Territorios*, Universidad del Rosario, n.º 36, 2017, pp. 239-264.

49 Artículo 37 de la Ley 1523 de 2012: “Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta. Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso[.] en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley. / [...] / Parágrafo 2. Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso”.

2.2. EL RELACIONAMIENTO DE LOS POD Y LOS POT: UN DILEMA POR RESOLVER

De conformidad con el esquema argumentativo planteado, este acápite estudiará someramente los vínculos que tienen los POD con los instrumentos de planificación de orden local, para determinar la forma en que estas relaciones inciden en el ámbito de la autonomía territorial de los municipios.

Para comprender esta problemática es necesario recordar que los POD surgen bajo una realidad municipal supremamente consolidada, que durante años alejó a los entes locales de una visión departamental del territorio. De ahí que el proceso de planificación local, en cierta medida, no encaje con la ordenación que propone el nivel intermedio, dada la inexistencia de mecanismos de coordinación administrativa.

A pesar de este panorama, actualmente desde múltiples aristas el ordenamiento jurídico ha impulsado el desarrollo de estas competencias a partir de políticas sectoriales, que si bien no han tenido un enfoque debidamente articulado son un avance hacia la construcción de un esquema de planificación territorial departamental.

Es así como, los departamentos adquieren un valor estratégico inigualable a partir de los POD, porque estos tienen como objetivo la creación de un sistema articulado de herramientas de planificación supralocal, que se reflejan directamente en la dinámica de los territorios que conforman este ente territorial. Por tanto, no se puede edificar un instrumento de planificación legítimo y coordinado sin el reconocimiento de la autonomía territorial de los municipios, los distritos y los territorios indígenas que hacen parte de ese espacio geográfico.

Para alcanzar el objetivo anterior es indispensable superar grandes retos logísticos y normativos, principalmente porque la limitación de la autonomía territorial es una competencia del legislador, que no puede ser desarrollada por un ente territorial unilateralmente y sin mecanismos claros de coordinación. Sobre este punto, el Acuerdo 10 de 2016^[50] recomienda que los POD puedan modificar excepcionalmente el contenido de los POT.

50 Artículo 1 del Acuerdo 10 de 2016: "... 7. Revisión y ajuste POT. Se recomienda que la legislación que se expida para reglamentar los POD establezca que lo aprobado en el POD, resultado del proceso de coordinación con los municipios, será justificación para la modificación excepcional de los POT, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado

Esta recomendación resulta cuestionable y problemática, porque establece de manera indeterminada una habilitación para intervenir en las competencias propias de los municipios, especialmente en materia de reglamentación de los usos del suelo, razón por la cual es necesario que el legislador realice un ejercicio razonado y serio sobre los eventos excepcionales en los cuales se permitiría aplicar este tipo de intervenciones, para así determinar si se vulnera o no el principio de autonomía territorial de los entes locales.

Frente a este escenario, el artículo 2^[51] del POD del Valle del Cauca replicó los principios de coordinación y armonización, para resaltar el papel que tienen los entes territoriales en la construcción de una visión de largo plazo del departamento. Asimismo, señaló los procesos de revisión de los POT municipales. De esta disposición se destacan dos aspectos: en primer lugar, el carácter de norma superior que tienen los POD frente a los instrumentos de planificación municipal, y en segundo lugar, la necesidad de crear mecanismos de articulación territorial.

En el marco del proceso de adaptación a este nuevo instrumento de planificación es indispensable que paulatinamente los POT integren los lineamientos, las directrices y las orientaciones del POD. Esta etapa de acoplamiento implica el inicio de un sistema articulado de competencias de planificación territorial, que no puede estar sustentado en decisiones abruptas y carentes legitimidad.

Por esta razón, el POD del Valle del Cauca estableció un esquema de coordinación entre los actores involucrados, por medio de una división temática de los asuntos que integran el instrumento de planificación, y designó las dependencias encargadas de liderar esos procesos de articulación.

Si bien el Departamento del Valle del Cauca es pionero en ejercer este tipo de competencias, no se puede ignorar que dentro del instrumento de ordenación se acogen algunos razonamientos jurídicos que no se encuentran

por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004 y el artículo 2.2.2.1.2.6.2 del Decreto 1077 de 2015, o las disposiciones que hagan sus veces”.

51 Artículo 2 de la Ordenanza Departamental 513 del 6 de agosto de 2019: “... 5. Coordinación: El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca –POTD Valle del Cauca– se concierta y ejecuta de manera coordinada con los municipios, los distritos, los territorios étnicos, las subregiones, los esquemas asociativos, los grupos étnicos, las autoridades ambientales y las autoridades marítimas existentes en el territorio del Valle del Cauca, así como con los departamentos circunvecinos. Igualmente se establecerá una coordinación entre el POTD y los municipios para los procesos de revisión de los POT municipales”.

fundados en una norma legal, razón por la cual la adopción de esta herramienta no colma los vacíos sustanciales respecto de la autonomía territorial y los mecanismos de coordinación.

Es posible concluir que, en la práctica, los entes de nivel intermedio le han conferido a la ordenanza un alcance mayor al que constitucionalmente están habilitados para darle, porque no es admisible que una ordenanza departamental defina o module los límites de la autonomía territorial de los municipios que conforman el departamento. Por esta razón es que se puede afirmar que no existe un régimen jurídico sustancial articulado, sino uno en proceso de construcción, para lo cual se requiere de la intervención del legislador, porque de lo contrario podrían generarse mayores brechas de desarticulación.

CONSIDERACIONES FINALES Y PROSPECTIVAS

Las competencias de planificación son transversales a todos los niveles de gobierno y administración, por lo que las entidades territoriales tienen un rol determinante en la ordenación de sus territorios.

El papel de los departamentos en la organización de sus territorios se ha visto plagado por el excesivo protagonismo de los municipios y sus competencias de planificación, las cuales se encuentran respaldadas por un régimen jurídico procedimental y sustancial consolidado. En cierta medida, esa construcción normativa ha impedido la edificación de un sistema articulado de las competencias de planificación territorial. No se puede desconocer que antes de la creación de los POD existía una visión departamental del territorio, solo que de forma sectorial, desarticulada y sin un sentido de planificación central, a diferencia de lo que ocurría con los entes locales.

En el ordenamiento jurídico colombiano no existe un régimen sustancial en materia de articulación entre los instrumentos de ordenación, razón por la cual se hace indispensable la intervención del legislador, si bien, como es natural, en el respeto de la autonomía de los entes territoriales.

Los POD se erigen como un instrumento de planificación departamental que tiene por objetivo la articulación de los intereses nacionales, departamentales y municipales, bajo un criterio de intermediación y coordinación administrativa, que está en proceso de construcción y que debe partir de las pautas generales que establezca el legislador.

En ejercicio de estas competencias estructurales e integradoras aboga por la consolidación de la gobernanza multinivel, que hace imperioso el afianzamiento de un sistema de competencias debidamente articulado.

Respecto del relacionamiento de los POD con otros instrumentos de planificación del orden nacional, departamental y municipal, se puede concluir que, desde un punto normativo, este tiene un desarrollo incipiente, pese a que en la práctica ciertamente existe la clara intención de moldear este instrumento en ejercicio de las potestades normativas emanadas de la autonomía territorial departamental.

REFERENCIAS

- CALDERÓN RAMÍREZ, DANIEL y KLAUS FREY. “El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia”, en *Territorios*, Universidad del Rosario, n.º 36, 2017.
- CONTRERAS PANTOJA, DIEGO FELIPE. “La ordenación del territorio rural a partir de los instrumentos de planificación: ¿una discusión zanjada o en construcción?”, en *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. III, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019.
- DE LA ROSA CALDERÓN, MARÍA DANIELA y DIEGO FELIPE CONTRERAS PANTOJA. “Fundamentos constitucionales de los recursos hídricos en el ordenamiento jurídico colombiano”, en *Tratado de derecho de aguas*, t. I, *Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI*, Universidad Externad de Colombia, Bogotá, 2018.
- Departamento Nacional de Planeación. *Elemento para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las directrices departamentales*, Bogotá, 2013.
- EMBID IRUJO, ANTONIO. “La planificación ambiental y la relación con otras planificaciones, en especial con la planificación hidrológica”, en *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- GARCÍA PACHÓN, MARÍA DEL PILAR. *Régimen jurídico de los vertimientos en Colombia: análisis desde el derecho ambiental y el derecho de aguas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- MAZUREK, HUBERT. *Espacio y territorio: instrumentos metodológicos de investigación social*, IDR Editions, 2018.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Guía técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas*, Bogotá, 2014.

- MOLINA ROA, JORGE ALFREDO. “Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA– como determinantes de licencias, permisos y autorizaciones ambientales. El conflicto entre el desarrollo económico y el ordenamiento ambiental del territorio”, en *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- MONTAÑA PLATA, ALBERTO. *Fundamentos de derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- OECD. “Gobernanza multinivel en Colombia”, en *La implementación del buen gobierno*, París, OECD, 2014.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el Estado territorialmente descentralizado”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 7, 2012.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. “La planificación y el plan como formas de actuación del poder público, en particular el administrativo”, en *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- RINCÓN CÓRDOBA, JORGE IVÁN. *La teoría de la organización administrativa en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- RINCÓN CÓRDOBA, JORGE IVÁN. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: ¿una asignatura pendiente?”, en *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en homenaje a Augusto Hernández Becerra*, Bogotá, Ibáñez, 2014.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- SANABRIA PÉREZ, SOLEDAD. “La ordenación del territorio: origen y significado”, en *Terra*, Universidad Central de Venezuela, n.º 47, 2014.
- SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. “Los planes de ordenamiento territorial departamental: beneficios y riesgos de un instrumento clave para la ordenación del territorio en Colombia”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018.

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. “Urbanismo y minería en Colombia: tensiones y conflictos sobre los usos del suelo en el territorio municipal”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Pontificia Universidad Católica de Chile, n.º 19, 2014.

Universidad Nacional de Colombia. “Planes de ordenamiento territorial departamental frente a los municipios”, en *Debates de Gobierno Urbano*, Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, n.º 8, 2016.

VÁSQUEZ, IVÁN MAURICIO. “Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 22, 2019.

El grupo de investigación de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia entrega al público una obra que le permite al lector comprender las diferentes competencias e instrumentos de ordenación del territorio colombiano y, en esta labor, establecer no solo cuáles son las relaciones entre los diferentes niveles territoriales sino además identificar las contradicciones que se derivan de la superposición de decisiones que confluyen sobre el suelo como objeto de intervención de las esferas nacionales, departamentales, regionales, locales y sectoriales.

En este galimatías jurídico se enmarca la planificación de la ciudad, la cual, en el ejercicio de la autonomía reconocida por la Constitución a los municipios, se somete a directrices territoriales de diversas autoridades, pero, al mismo tiempo, establece aquellas particularidades que le dan identidad. Así las cosas, la planificación se convierte en un instrumento que permite que en los municipios se definan los difusos límites que existen entre lo urbano y lo rural, se potencie una construcción participativa del territorio, se reconozca la existencia de fórmulas colaborativas entre instancias públicas y privadas, se refuercen actuaciones encaminadas a la mayor generación de espacio público, de protección de valores medio ambientales, de mejor prestación de servicios públicos, etc. En definitiva, una concepción del urbanismo identificada con todas estas aristas y en que se tenga como norte la mejora de la calidad de vida de las poblaciones y la generación de mayores condiciones de igualdad material.

