

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.

HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO

*La maraña de las competencias e instrumentos
de ordenación del territorio en el derecho administrativo
colombiano: interacción multinivel más allá del criterio
jerárquico y de la simple concertación horizontal*

SUMARIO

Introducción. 1. El galimatías competencial en la ordenación del territorio en Colombia. 1.1. El reparto vertical de competencias en materia de ordenación del territorio en Colombia. 1.2. El reparto horizontal de competencias con incidencia territorial. 1.3. Los criterios para la articulación de la miríada de competencias con relevancia para la ordenación del territorio. 1.3.1. La articulación de tareas asignadas en virtud del reparto vertical de competencias. 1.3.2. La articulación de tareas asignadas en virtud del reparto horizontal de competencias. 2. La maraña de instrumentos de planificación y su necesaria coordinación. 2.1. Los instrumentos a los que se somete el POT. 2.2. Los instrumentos sometidos al POT. 2.2.1. Instrumentos supralocales sometidos jurídicamente al POT. 2.2.2. Instrumentos locales sometidos al POT. 2.3. Los instrumentos llamados a ser concertados con el POT. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

La decisión del constituyente de 1991 de estatuir un Estado social y democrático de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (art. 1.º), a las cuales reconoce, además, en su artículo 287, “autonomía para la gestión de sus intereses” y un conjunto de “derechos” (entre los que se destacan los de “[g]obernarse por sus propias autoridades” y “[e]jercer las competencias que les correspondan”), no solo supone la opción por un modelo territorial alejado del desgastado esquema centralista de la Constitución de 1886. Si bien desde un punto de vista político ello resulta coherente con la apuesta por la descentralización territorial efectuada en la reforma constitucional de 1986^[1], desde un punto de vista jurídico-administrativo resulta harto audaz: supone *abandonar la lógica de las relaciones de subordinación y el principio jerárquico como principales claves articuladoras de las relaciones entre la Nación y las autoridades territoriales*².

1 Cfr. JEAN-MICHEL BLANQUER. “Características de la descentralización en Colombia”, en *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos y Universidad Nacional de Colombia, 1991, pp. 15 ss.

2 Como afirma la doctrina del derecho de organización, la jerarquía es “el principio fundamental de organización en las organizaciones centralizadas”. Cfr. ALFREDO GALLEGU ANABITARTE, JUAN ANTONIO CHINCHILLA PEINADO, ANA DE MARCOS FERNÁNDEZ y BLANCA RODRÍGUEZ. *Conceptos*

Más aún, analizado desde la óptica de las garantías, atribuciones y competencias que les reconoce la Constitución a los entes territoriales (arts. 287 ss.), refleja un paso hacia una complejidad inédita en nuestro sistema. Ciertamente, implica convenir que³: (i) la norma constitucional los configura como sujetos titulares de intereses particulares específicos⁴, esto es, como *portadores de intereses propios*, no derivados ni subordinados a los de la Nación, por lo cual *pueden o no* (es decir, *no tienen que*) resultar coincidentes con ellos; (ii) tales intereses están *amparados por una garantía constitucional* que impide su desconocimiento, vulneración o afectación desproporcionada; (iii) aunque la Constitución no establece de manera expresa los ámbitos en los cuales figuran dichos intereses, sí adopta *un catálogo de competencias* (constitucionalmente reconocidas) de las autoridades territoriales, *que posibilitan identificar la presencia de tales intereses* (aunque no se trate de un listado cerrado y taxativo⁵); (iv) al proceder de este modo, el constituyente definió *espacios mínimos, cualificados y constitucionalmente garantizados en los que debe resultar posible el ejercicio de la autonomía* reconocida a las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses. Todo esto se traduce en que (v) *las decisiones legislativas relacionadas con la configuración del régimen legal de los entes territoriales no son libres*: deben sujetarse a ese marco constitucional. La prohibición constitucional de ignorar, vulnerar o desfigurar este régimen supone que cuandoquiera que el legislador regule alguno de los ámbitos en los que se encuentran intereses locales debe hacerlo de una manera respetuosa de la autonomía territorial. Por ende, (vi) *cualquiera*

y principios fundamentales del derecho de organización, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 2001, p. 29. En virtud del principio de jerarquía, el superior puede imponer su decisión al inferior y este “tiene la obligación jurídica de aceptar las órdenes que le impone su superior e incluso de aceptar la eliminación de sus resoluciones”. Cfr. *ibíd.* En sentido similar, véase JORGE IVÁN RINCÓN CORDOBA. *La teoría de la organización administrativa en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 207 ss.

3 Al respecto, véase HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “El autogobierno del territorio: ¿un contenido esencial de la autonomía territorial?”, en *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en homenaje a Augusto Hernández Becerra*, Bogotá, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Ibáñez y AIDA, 2014, pp. 761 ss.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996.

5 Ninguna de las disposiciones constitucionales que regulan las competencias de los órganos de las entidades territoriales lo hace por medio de cláusulas cerradas o encomiendas taxativas de competencias; por el contrario, como se observa por ejemplo en los artículos 300, 302, 305, 313 o 315, pese a que se definen algunas competencias, se deja abierta la posibilidad de que la ley efectúe nuevos encargos.

que el legislador o alguna otra autoridad nacional se introduzca en alguno de los asuntos donde está en juego la autonomía en el ejercicio de los intereses territoriales por medio de una regulación o actuación restrictiva de sus competencias constitucionalmente asignadas, *procede enjuiciar la legitimidad de dicha restricción*. Esto requiere examinar el caso concreto y ponderar qué intereses deben prevalecer en él. En últimas, como ha sido destacado por la Corte Constitucional, en virtud del cambio sustancial en las relaciones centro-periferia operado gracias a la introducción del principio de autonomía en el orden constitucional, “[n]o es posible establecer relaciones de precedencia definitivas entre los intereses constitucionales referidos”⁶. Tampoco “basta con que se alegue la existencia de un interés nacional para que una disposición legal que limita el ejercicio de competencias a entidades territoriales se entienda acorde con los preceptos constitucionales”⁷. Es preciso, entonces, ponderar en cada caso concreto.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa mecánica u operativa el resultado no es menos complejo: dada la cantidad y trascendencia de las competencias reconocidas por la Constitución a las entidades territoriales, *el modelo definido abre la posibilidad de que distintas organizaciones, pertenecientes a diversos órdenes o niveles administrativos autónomos (rectius, no sujetos a relaciones de subordinación), titulares de competencias propias, confluyan en un mismo territorio en cumplimiento de sus específicas responsabilidades*. A las dificultades propias de la delimitación de competencias en esta clase de entornos se suma el que, por obra del carácter concurrencial de muchas de estas tareas, la definición de criterios y canales de coordinación, que posibiliten su ejercicio armónico, resulta imperiosa. Si a ello se añade el creciente número de planes, programas y proyectos emprendidos por buena parte de esas autoridades, siempre entreverados y necesitados de coordinación, la complejidad no hace más que escalar. Con ser cierto que la multitud de instrumentos administrativos puestos en marcha por las autoridades sectoriales en cumplimiento de sus deberes deben alinearse correctamente de cara a prevenir resultados adversos en la práctica⁸ y a asegurar la unidad en

6 Sentencia C-100 de 2013.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. En igual sentido, tempranamente, véase, p. ej., la sentencia C-126 de 1993.

8 Al respecto, véase JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ. *Coordinación y autonomía en la Administración Pública*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2019, pp. 89 ss.

la acción del conjunto de órganos que conforma al Estado⁹, no lo es menos que ello termina por engendrar una muy compleja maraña administrativa, no pocas veces abstrusa y problemática en la realidad del terreno.

Pocos ámbitos de la Administración Pública permiten apreciar esta situación de manera tan nítida como la ordenación del territorio. Por el permanente, intenso y útil entrecruzamiento de competencias, planes, proyectos y decisiones de un sinfín de autoridades, este sector es modélico al respecto. Ciertamente, la preocupación por la demarcación precisa de los ámbitos competenciales de cada una, así como por la fluida interacción de las distintas competencias que concurren a ella y el alud de instrumentos administrativos de planificación que le son anejos, constituye una preocupación recurrente. De un lado, el régimen legal de esta función administrativa, contenido en las leyes 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Urbano o LDU) y 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o LOOT), con base en razones técnicas y jurídico-constitucionales válidas, ha hecho de esta *una materia altamente concurrencial*; en la cual, aunque con roles muy distintos, toman parte autoridades pertenecientes a los distintos órdenes o niveles político-administrativos que operan en Colombia (arts. 115, 286 y 288 CP). Así, en materia de ordenación del territorio, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 de la LOOT, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios intervienen de algún modo en el complejo proceso de ordenación del territorio. Fruto de esta regulación, todos tienen interés y parte en la construcción y definición de lo que, en últimas, constituya la ordenación del territorio respectivo. El *reparto vertical o intrasectorial de la competencia* en este campo es, pues, fundamental, ya que permite estructurar un sistema que asigna claros roles institucionales a las autoridades de los distintos órdenes político-administrativos reconocidos por la Constitución. Con todo, dadas las ambigüedades del lenguaje y las limitaciones técnicas del legislador (señaladamente en la LOOT), su puesta en obra no ha estado exenta de controversias y dificultades¹⁰.

9 Destaca la unidad que cimienta la construcción del Estado, a pesar de la multiplicidad de órganos de los que se vale para el cumplimiento de sus funciones, ALFREDO GALLEGU ANABITARTE. *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 88.

10 Las dificultades técnicas del reparto competencial efectuado por la LOOT en materia de ordenación del territorio, especialmente en lo relativo a la relación departamento-municipio y al binomio de instrumentos emanado de estas instancias (*i. e.*, POD-POT), son analizadas en HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “Los planes de ordenamiento territorial departamental: beneficios y riesgos de un

De otro lado, también resulta crucial, a la vez que problemático, el análisis de la interrelación entre autoridades que ejercen sus competencias sectoriales en el territorio y con incidencia directa en él. La confluencia en el terreno de un cúmulo de actores públicos de distinto rango, llamados a ejercer de forma independiente tareas de la más diversa naturaleza, cuyo principal punto en común consiste en desplegar su actividad con incidencia o proyección territorial clara (*v. gr.*, medio ambiente, urbanismo, minería, hidrocarburos, desarrollo rural, prevención de desastres, defensa y seguridad nacional, transporte, infraestructura de transporte, protección del patrimonio histórico cultural, turismo, servicios públicos domiciliarios, sustitución de cultivos ilícitos, recreación), resulta igualmente relevante para el estudio de la ordenación del territorio. Como se verá en detalle líneas abajo, el tratarse de *asuntos con repercusiones territoriales directas determina una peculiaridad en la forma como se ejercen estas competencias*. Además de al cambio de modelo territorial constitucional, ello obedece a las hondas transformaciones experimentadas por la idea de territorio. Lejos de implicar solamente una extensión determinada de terreno, que señala al Estado “el límite en que su soberanía actúa”¹¹, el territorio designa hoy “un espacio con historia e identidad”¹² y envuelve un conjunto de dimensiones (materiales, ambientales, sociales, psicológicas, culturales y políticas) que impiden tanto su reducción a la unidad jurídico-formal que resulta de la concepción estatal del territorio (“territorio westfaliano”) como su descomposición o fragmentación en meras unidades administrativas, parcelas o capas (*v. gr.*, la separación entre suelo y subsuelo). Por tanto, a las dificultades decisionales inherentes al arreglo territorial fijado por la Constitución se suma *la compleja realidad que rodea al territorio, que fuerza a su reconocimiento y a que se le brinde un tratamiento singular*. El resultado no es otro que la exigencia de tomar en consideración tanto las implicaciones que tiene sobre él el ejercicio de cada tarea desplegada *in situ*

instrumento clave para la ordenación del territorio en Colombia”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 20, 2018, pp. 75 ss.

11 GEORG JELLINEK. *Teoría general del Estado*, F. DE LOS RÍOS (trad.), México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 369.

12 ALICE BEUF. “El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas”, en ALICE BEUF y PATRICIA RINCÓN (eds.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017, p. 5. La autora dice tomar este concepto de Lévy, 2003, p. 907, mas no ofrece la referencia completa.

como las influencias recíprocas que terminan por existir entre todas ellas. El foco se pone aquí, entonces, sobre *el reparto horizontal o intersectorial de las tareas públicas*. Y precisa tener en cuenta, como observa Parejo Alfonso, que las competencias sectoriales asignadas no suponen “ni cortes limpios de ámbitos de la realidad social, ni cometidos públicos estancos y diferenciados claramente unos de otros en sus contenidos y objetos. Antes bien, todos ellos forman un *continuum*, que impide deslindarlos con nitidez”¹³.

Ahora bien, a pesar de este panorama, tumultuosamente cargado de competencias administrativas de distinta laya, solo la autoridad municipal tiene a su cargo “[f]ormular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio” (POT). Así lo dispone el literal a) del numeral 4 del artículo 29 de la LOOT, como formalización legal de la encomienda efectuada por la Constitución al municipio en sus artículos 311 y 313.7, donde se le responsabiliza de “ordenar el desarrollo de su territorio” (art. 311) y se faculta al concejo local para “[r]eglamentar los usos del suelo” (art. 313.7)¹⁴.

Definido por el legislador como “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal” (art. 9.º de la Ley 388 o Ley de Desarrollo Urbano, LDU), la competencia para adoptar el POT parecería determinante de qué se hace y qué no en un territorio específico. En últimas, como se desprende de lo previsto por el artículo 5.º LDU, supone el poder jurídico para “regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”. Fruto de este desarrollo legal, *pese al nebuloso reparto de competencias verticales y horizontales relevantes para la ordenación del territorio, solo los municipios están facultados para la adopción del POT*.

Con todo, es claro que una comprensión aislada y asistemática de los preceptos de la LDU podrían llevar a un entendimiento equivocado de la forma como opera la competencia local para ordenar el territorio y de su relacionamiento con las competencias de las demás autoridades (nacionales, regionales, departamentales y metropolitanas) que ejercen sus responsabilidades en el

13 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*, n.º 7, 2012, p. 75.

14 Antes de la tardía expedición de la LOOT, la Ley 388 de 1997 ya había efectuado esta atribución en sus artículos 5.º, 6.º, 8.º y 9.º.

espacio municipal (en un plano intra e intersectorial). Ello podría significar la injustificada negación del ámbito decisorio inherente a la atribución de dichas facultades a estas autoridades, así como el pernicioso desbordamiento de los poderes de las instancias locales. Ninguno de estos resultados parece conforme al orden previsto por la Constitución y la ley.

De aquí que resulte pertinente preguntarse por el alcance de la competencia local para ordenar el territorio y por la manera como esta se relaciona con el conglomerado de tareas con proyección o incidencia territorial en cabeza de las demás autoridades supramunicipales que, de uno u otro modo, son relevantes dentro del complejo proceso de ordenación territorial. ¿Tiene el municipio, en ejercicio de su facultad para ordenar el territorio, la capacidad de afectar o condicionar decisiones de otras instancias administrativas responsables de la gestión de asuntos sectoriales de interés supramunicipal como el medio ambiente, la infraestructura energética, la prevención de desastres o la implementación de la política de Reforma Rural Integral del posconflicto? Y si la tiene, ¿hasta dónde llega esta influencia? O, visto desde arriba, ¿cómo inciden, si lo hacen, las determinaciones de instancias administrativas supralocales en las decisiones de ordenación del territorio a cargo del municipio? En suma, ¿cómo entender esta confluencia de competencias de tal manera que el ejercicio de una no suponga la negación, *la anulación o el vaciamiento de las demás?*

Lo sucedido en Colombia con ocasión de los conflictos municipio-Nación surgidos a propósito del otorgamiento por el Estado central de títulos minero-energéticos resulta ilustrativo de lo crítico de estos interrogantes. La duda en torno a quién puede tomar qué determinaciones y cuál es el alcance de los poderes de cada instancia decisoria respecto de la otra no solo resulta frecuente en la práctica, es también altamente problemática: engendra situaciones políticas críticas, de “soberanías en conflicto”¹⁵. En ellas, como se vivió en varios municipios del país, en ejercicio del mecanismo de participación ciudadana de consulta popular, los habitantes de una localidad, esto es, el pueblo titular de la soberanía local (art. 3.º CP), expresan su rechazo al desarrollo en su territorio de una determinada actividad autorizada por la Nación. Esto plantea la pregunta de hasta dónde es legítima la decisión de

15 Al respecto, véase DANIEL TORUNCZYK. “Movimientos socioambientales y minería transnacional: el caso Esquel (Chubut) en Argentina (2003-2011)”, en *Los retos de la gobernanza minero-energética*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, pp. 37 ss.

una localidad de negar al Estado y a la Nación entera su derecho a explotar sus recursos naturales, aun cuando dicho proyecto se someta íntegramente a las exigencias legales¹⁶. A la par que eleva la cuestión de qué tan conforme con la Constitución resulta un esquema legal decisorio bajo el cual es válido que la autoridad nacional minera margine e ignore por completo a la instancia constitucionalmente facultada para ordenar el territorio local (*i. e.*, el municipio)¹⁷.

La compleja problemática político-constitucional derivada de las consultas populares realizadas en estos casos fue superada gracias a lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2018^[18]. Sin embargo, *lo expuesto en la ratio de dicha providencia no hace más que confirmar lo intrincada*

16 Esta clase de situaciones refleja también el más complejo debate sobre la articulación de los elementos propios de la democracia representativa (*rectius*, decisiones técnicas de órganos democráticamente legitimados de manera directa o indirecta) con las expresiones de la democracia participativa (*rectius*, decisión popular). Como señala Schmidt-Assmann, “[l]a cuestión de quién es aquí democráticamente más legitimado no se puede responder de manera simple. A menudo chocan las diferentes ideas locales, regionales y nacionales acerca de lo que sirve al bien común. De todos modos, algunas teorías políticas que quieren proceder bajo el lema ‘mientras más participación ciudadana, la decisión es más democrática’, son demasiado simplistas”. Cfr. EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN. “El concepto de constitucionalización del derecho administrativo”, en ALBERTO MONTAÑA PLATA y ANDRÉS OSPINA GARZÓN (eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 33.

17 La disconformidad constitucional de este modelo de toma de decisiones adoptado originalmente por el legislador en el Código de Minas (Ley 685 de 2001) ha forzado a que la Corte Constitucional, vía declaraciones de exequibilidad condicionada, lleve a cabo una verdadera reingeniería de estos procedimientos. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2015, C-273 de 2016 y C-389 de 2016.

18 En esta importante providencia, la Corte Constitucional estimó que “[l]a consulta popular no es el mecanismo idóneo para dar aplicación a los principios de coordinación concurrencia entre la nación y el territorio [...] pues como mecanismo de participación ciudadana no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales, ya que la competencia en esta materia no radica en forma absoluta en cabeza de los municipios, y por ello excede su competencia, pues existen competencias de este tipo radicadas en el nivel nacional que no es posible desconocer porque tales competencias han sido definidas constitucionalmente [...] Así mismo, la consulta popular es un instrumento focalizado y limitado que no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una materia compleja como es la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, pues tal mecanismo de participación ciudadana implica la realización de una pregunta cuya respuesta solo admite escoger entre ‘sí o no’, lo que impide un análisis técnico y especializado respecto a las actividades del sector minero energético; en tal sentido, la decisión de explorar y explotar RNNR o del subsuelo, como actividades permitidas constitucionalmente, no es binaria (sí o no) y debe contrariamente responder a análisis técnicos integrales y al concepto de desarrollo sostenible”.

que resulta la delimitación de las competencias horizontales en este campo¹⁹. En efecto, la decisión de la Corte pivota, en lo fundamental, sobre los siguientes argumentos: (i) “la imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales”, (ii) la constatación de que “[e]n el territorio convergen actividades, por una parte, de uso del suelo[,] y por otra[,] de explotación del subsuelo, razón por la que en él concurren competencias tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales”; (iii) como conclusión de lo anterior sostiene que “[n]i la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR”, ni en relación con el suelo; y, por último, (iv) afirma que “[p]ara resolver la tensión en las competencias otorgadas a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo, debe darse aplicación al artículo 288 constitucional que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos”.

Si bien esta argumentación permite poner fin a los enconados enfrentamientos interinstitucionales de la última década²⁰, no hace posible deslindar el ámbito exacto de la competencia local para ordenar el territorio; como tampoco ofrece elementos para aislar la sustancia de la materia que corresponde solo a los municipios (art. 313.7 CP), y que no puede ser interferida o afectada por la decisión de ninguna autoridad sectorial del orden supralocal. Lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia

19 Aun cuando el debate resuelto gira en torno a la disputa competencial Nación–municipio, nada dice esta providencia sobre el igualmente complejo reparto vertical de competencias en materia de ordenación territorial. Su preocupación es el deslinde de las competencias horizontales que confluyen sobre el territorio: decisiones de las autoridades nacionales minero–energéticas vs. decisiones de las autoridades locales que obran en ejercicio de su función de ordenación del territorio.

20 Una referencia a los más conocidos de estos enfrentamientos y una lectura de esta situación en clave jurídico–constitucional en HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “Un territorio y tres modelos de gestión: análisis de la necesidad de armonizar y constitucionalizar las competencias urbanísticas, ambientales y mineras sobre el territorio”, en JUAN CARLOS HENAO y SEBASTIÁN DÍAZ (eds.), *Minería y desarrollo. Historia y gobierno del territorio minero*, t. 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 167 ss. Se ofrece también una interesante relación de casos de consulta popular o de modificaciones a los POT locales para impedir el desarrollo de actividades minero energéticas en LEONARDO GÚIZA SUÁREZ y CHRISTIAN RODRÍGUEZ BARAJAS. “El papel de las autoridades territoriales en la definición de zonas de exclusión o restricción minera”, en *Vniversitas*, n.º 131, 2015, pp. 346 ss.

SU-095 de 2018 tan solo confirma la importancia de desovillar los enredos competenciales que presenta esta material, y de procurar establecer criterios claros y racionales para el relacionamiento de la panoplia de autoridades que confluyen en este ámbito. Este análisis resulta igualmente pertinente frente a los numerosos instrumentos que hoy se aprecian en materia de ordenación del territorio.

En este orden de ideas, el presente escrito pretende responder la pregunta de cómo inciden en el ejercicio de la competencia local las decisiones adoptadas por las instancias administrativas supramunicipales que, en virtud del reparto competencial vertical y horizontal efectuado por el legislador, tienen atribuciones específicas frente a la ordenación del territorio o adoptan determinaciones sectoriales que repercuten o dependen de ella. Al hilo de esta reflexión se examinará también la forma como interactúan los diferentes instrumentos de planificación derivados del ejercicio de dichas competencias. Explorar este asunto permitirá apreciar tanto la problemática ausencia de criterios legales claros de relacionamiento de la masa de instrumentos previstos para el cumplimiento de las tareas administrativas sobre el territorio como la necesidad de poner en valor las múltiples posibilidades que ofrece el principio (¡no la regla!) constitucional de coordinación, a día de hoy sub aprovechado por una jurisprudencia que ha equiparado este canon constitucional a los procesos de concertación paritaria.

Con este propósito, en la primera parte se analizará el galimatías competencial imperante en esta materia en Colombia (1), para ocuparse en la segunda parte de lo concerniente a los instrumentos de planificación (2). El trabajo cierra con unas conclusiones sobre los asuntos estudiados.

I. EL GALIMATÍAS COMPETENCIAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA

Tal como se estableció con anterioridad, la ordenación del territorio en Colombia constituye una función pública independiente, provista de un régimen jurídico especial, cuya materialización concreta está en cabeza de un grupo de autoridades de los distintos niveles administrativos, cuyas competencias tasadas permiten dar vida al bloque normativo que regula, planifica y ordena un territorio. Con todo, por obra de las complejidades que resultan de la unidad espacial del territorio, el ejercicio de esta tarea

pública termina por impactar o involucrar una miríada de competencias radicadas en cabeza de autoridades de distinto orden y especialidad, no siempre vinculadas por relaciones de subordinación o jerarquía sino, por el contrario, dotadas de autonomía y responsables en razón de su ejercicio conforme al programa normativo establecido por el ordenamiento jurídico para cada sector específico (*i. e.*, medio ambiente, protección del patrimonio histórico cultural, prevención de desastres, desarrollo rural, infraestructura de transporte, erradicación de cultivos, etc.). Pese a las divisiones jurídico-administrativas impuestas por la Constitución, en la práctica el territorio nacional comprende o abarca el territorio departamental y el local, que es también, a su vez, parte del segundo. Por esta razón, las competencias cuyo ejercicio comporta alguna intervención sobre el territorio confluirán siempre sobre una misma realidad físico-espacial. Asimismo, aun cuando las distintas tareas públicas se encuentran debidamente delimitadas en el texto legal, su deslinde en la práctica resulta más complejo. La forzosa interconexión que tiene lugar en el territorio impide su ejercicio aislado y obliga a tomar en consideración la influencia recíproca que ejercen entre sí. Las yuxtaposiciones y traslapes competenciales serán, pues, habituales; así como los conflictos y cuestionamientos seguidos a esta clase de situaciones.

Siendo esto así, en aras de clarificar este panorama, posibilitar la sistematización del haz de tareas estatales con implicaciones territoriales y facilitar su deslinde material y jurídico, procede diferenciar entre el reparto vertical (o intrasectorial) de las competencias en materia de ordenación del territorio (1.1), y el reparto horizontal (o intersectorial) de las tareas sectoriales que de uno u otro modo repercuten o están determinadas por las decisiones de aquella (1.2). Esta distinción permite establecer y comprender con mayor sencillez las reglas del relacionamiento de estas competencias (1.3).

1.1. EL REPARTO VERTICAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA

Si se entiende por ordenación del territorio aquella función administrativa que tiene por objeto la planificación y regulación del uso y transformación del suelo con miras a establecer un orden racional y sostenible en la distribución espacial de las actividades (públicas y privadas) que tienen lugar en

él²¹, es claro que *se trata de una tarea altamente compleja, provista de un fuerte carácter global, transversal e integrador*²², que no puede ser confundida con la más elemental misión de la ordenación urbanística del término municipal. Su más vasto ámbito territorial (no limitado a “lo urbano”), sus más ambiciosos fines (relacionados no solo con el crecimiento ordenado de la ciudad, como es propio del urbanismo, sino con la promoción de un verdadero desarrollo territorial sostenible, competitivo y equilibrado a una escala de la Nación), el mayor arco de intereses cubiertos (que desborda el de lo puramente local) y el hecho de no ser una tarea exclusivamente a cargo de las municipalidades permiten diferenciar la ordenación del territorio del más modesto y focalizado ordenamiento urbanístico o urbanismo²³.

Como ha sido señalado por la jurisprudencia constitucional, la función de ordenación territorial “comprende una serie de acciones, decisiones y

21 Al respecto, véase HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “La ordenación territorial y la ordenación urbanística en Colombia”, en PAULA ROBLEDO, HÉCTOR SANTAELLA y JUAN CARLOS COVILLA (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 285-286.

22 JORGE AGUDO GONZÁLEZ. “La formalización jurídico-administrativa de la ordenación del territorio en España”, en JULIO VINUESA y LUIS GALIANA (coords.), *Teoría y práctica de la ordenación del territorio*, Madrid, Síntesis, 2010, p. 49.

23 A pesar de estas diferencias, en Colombia suelen tratarse de manera indistinta: cfr., p. ej., PEDRO PABLO MORCILLO DOSMAN. *Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión*, Bogotá, Temis, 2007, p. 126; JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 42. Con todo, a nivel de derecho comparado es pacífica su diferenciación. Cfr. AGUDO GONZÁLEZ. “La formalización jurídico-administrativa de la ordenación del territorio en España”, cit., pp. 46 ss.; PAREJO ALFONSO. “La ordenación territorial”, cit., pp. 64 ss. También, ANDREAS HILDEBRAND SCHEID. “Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio”, en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Valencia, Universidad de Valencia, 2007, pp. 148 ss.; MARCOS VAQUER CABALLERÍA. *Derecho del territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 103 ss.; FRÉDÉRIC SANTAMARIA. “Origines et fondaments de l’aménagement du territoire en France”, en *L’aménagement du territoire en France*, París, La Documentation Française, 2016, p. 16. En Italia se distingue entre urbanismo y gobierno del territorio; cfr. GIUSEPPE PIPERATA. “Gobierno del territorio y tutela del medio ambiente, del paisaje y de los bienes culturales en el ordenamiento italiano”, en *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Madrid, Civitas, 2014, pp. 2727 ss. En Colombia se han desarrollado algunos criterios para establecer la distinción entre urbanismo y ordenación del territorio en SANTAELLA QUINTERO. “La ordenación territorial”, cit., pp. 288 ss. También acoge y expone esta diferenciación IVÁN VÁSQUEZ VIANA. “Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 22, 2019, pp. 261 ss. Aunque no expone las diferencias entre una y otra disciplina, realiza su estudio con base en esta distinción JORGE RAMÍREZ HERNÁNDEZ. “La función pública del urbanismo: elementos para su comprensión en el contexto colombiano”, en GLORIA HENAO, CLAUDIA ACOSTA y JUANA HOFMAN (eds.), *Manual de derecho urbano*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2019, pp. 32 ss.

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”²⁴. Su sentido no es otro que contribuir al aprovechamiento sostenible y eficiente del suelo, como fórmula para contrarrestar los efectos negativos de la tradicionalmente problemática (por desordenada, anárquica e insostenible²⁵) ocupación del territorio en Colombia; y posibilitar la maximización de sus fortalezas y potencialidades, de la mano de la construcción de territorios sostenibles, cohesionados y equilibrados social, ecológica y económicamente²⁶. Como ha sido destacado por la Corte Constitucional, su importancia radica en que se trata, en últimas, “ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial”²⁷. Sus implicaciones sociales, ambientales, culturales, jurídicas, económicas y políticas son, pues, inocultables.

De aquí la importancia que la Constitución otorgó a esta labor, en relación con la cual reconoció el interés que asiste al Estado en conjunto (arts. 8, 79 y 80 CP), así como a la Nación (arts. 102 y 334 CP), los departamentos (arts. 298 y 300 num. 2), las áreas metropolitanas (art. 319 CP) y los municipios (arts. 311 y 313 nums. 7 y 9 CP), particularmente considerados, para tomar parte en su proceso de puesta en marcha. Se trata, entonces, de una responsabilidad estatal en cuyo cumplimiento se encuentran constitucionalmente llamadas a participar las distintas instancias del poder público administrativo, aunque con roles separados, en el marco del reparto competencial que al efecto lleve a cabo la ley, con respeto de las encomiendas constitucionales puntualmente efectuadas (*v. gr.*, la atribución específica a los concejos municipales para “[r]eglamentar los usos del suelo”, contenida en el artículo 313.7 CP).

En este contexto constitucional, el legislador ordinario, primero, y el orgánico, después, fijaron el marco normativo para el desarrollo de esta responsabilidad. En efecto, en un primer momento la LDU (ley ordinaria) había previsto en su artículo 7, en términos muy similares a los del actual artículo

24 Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2000.

25 La proliferación de conflictos de uso de suelo, documentados por el IGAC en 2002 y por el Censo Nacional Agropecuario en 2014, es la mejor evidencia de ello.

26 Cfr. ERNESTO GUHL NANNETTI. “¿Qué territorio queremos? El reto de los nuevos planes de ordenamiento territorial en Colombia”, en *Revista Ciudades, Estados y Política*, vol. 4, 2017, pp. 75 ss.

27 Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2000.

29 LOOT, un arreglo competencial que implicaba directamente a la Nación, los departamentos y las áreas metropolitanas, junto con los municipios (arts. 5, 6, 8 y 9 LDU), en el desarrollo de los instrumentos fundamentales para la puesta en funcionamiento de esta tarea. Sin embargo, dicho precepto fue tempranamente declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-795 de 2000, por considerar que suponía una intromisión del legislador ordinario en el ámbito de la reserva de ley especial prevista por el artículo 288 CP, según el cual le corresponde a la LOOT establecer “la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. Sin duda una lectura bastante rígida de dicha reserva de ley orgánica, que terminó por privar por años al sistema de ordenación del territorio en Colombia de la importante dimensión regional que ofrece la intervención institucional de las instancias supralocales. La ausencia de este elemento cardinal para una adecuada ordenación del territorio resultaba problemática, puesto que, como fue certeramente apuntado por la doctrina, hacía de ella “un mapa de fragmentos”²⁸.

Este vacío fue subsanado años después, en 2011, con la expedición de la LOOT, que en su artículo 29 definió las competencias que en esta materia corresponden a la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios. Con esta determinación la LOOT complementó y completó (de nuevo, si se quiere, pero ahora por medio de una ley orgánica, tal como lo dispuso en su momento la Corte Constitucional) el modelo de ordenación del territorio en Colombia. No obstante, la ausencia de una regulación legal sustantiva y procedimental sobre los instrumentos supralocales básicos para la puesta en marcha de todo este andamiaje, como por ejemplo los planes de ordenamiento territorial departamental (POD), ha dificultado su operación²⁹.

Sea como sea, luego de la Constitución de 1991 y en especial tras la expedición de la LOOT en 2011, la ordenación del territorio se ha erigido en Colombia como una responsabilidad estatal global, que se sustancia en el reconocimiento de un puñado de competencias precisas en cabeza de las distintas organizaciones administrativas convocadas por la Constitución y la ley para tomar parte en

28 JUAN CARLOS DEL CASTILLO DAZA. “Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental”, en *Problemática jurídico-ambiental de los centros urbanos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 98.

29 Se analiza esta debilidad regulatoria en SANTAELLA QUINTERO. “Los planes de ordenamiento”, cit., pp. 76 ss.

su puesta en marcha³⁰. Este reparto vertical supone otorgar a cada uno de estos sujetos un papel concreto, tasado, que da lugar al reconocimiento de atribuciones o competencias particulares, que, aun cuando limitadas en su sentido concreto, cobran su máxima relevancia al agregarse y desarrollarse de manera sucesiva por las determinaciones que cada uno orienta o enmarca en los niveles inferiores, más cercanos a la realidad del territorio. Así, en una visión de conjunto, la lógica secuencial e incremental que informa al sistema permite que cada una de esas determinaciones, a pesar de la generalidad de los pronunciamientos emanados de los niveles más altos o alejados del territorio, aporte valiosos elementos a la construcción escalonada de la ordenación del territorio, la cual culmina en el nivel local con la expedición del POT. Solo el municipio, titular de la competencia para la expedición de este instrumento (arts. 29.4 lit. a LOOT y 5, 6 y 9 LDU), puede reglamentar los usos del suelo, definir tratamientos urbanísticos, fijar normas urbanísticas específicas o programar en el tiempo la acción concreta de la Administración Pública local orientada a la materialización del modelo urbanístico definido. Pero ello ha de hacerse en el marco de las directrices y orientaciones fijadas por el departamento en el plan de ordenamiento territorial departamental (POD) y en plena concordancia con la política y los lineamientos establecidos por la Nación en virtud de sus atribuciones en este campo (art. 29 num. 1 y 2 LOOT)³¹.

Según lo previsto por el artículo 29 LOOT, el reparto vertical de competencias al que se hace referencia supone la imposición de importantes tareas a las autoridades ubicadas en los diferentes órdenes territoriales de la Administración Pública (art. 115 CP) para la definición escalonada y

30 Aunque para la fecha en que se redacta este trabajo aún no se conoce el texto del fallo, según se indica en el comunicado de prensa, este fue uno de los motivos por los cuales, en la sentencia C-138 de 2020, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de las facultades reconocidas por la LOOT a los departamentos para adoptar planes de ordenamiento territorial departamentales (POD).

31 Eventualmente, si el municipio forma parte de un área metropolitana, este desarrollo secuencial puede incluir las directrices y orientaciones contenidas en el respectivo plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, en los términos definidos por el artículo 22 de la Ley 1625 de 2013. Al respecto, véase JUAN CARLOS COVILLA. “La regulación jurídica de las áreas metropolitanas y su fortalecimiento institucional”, en PAULA ROBLEDO, HÉCTOR SANTAELLA y JUAN CARLOS COVILLA (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 125-126.

concurrencial de la ordenación del territorio por parte de este amplio elenco de actores. El reparto se estructura de la siguiente manera:

1. De la Nación

a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.

c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.

d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.

e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.

f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.

g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

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.

Como se observa, el legislador incluye en la nómina de actores relevantes para la determinación de la ordenación del territorio a los diferentes niveles administrativos reconocidos por la Constitución (arts. 115, 286 y 288), y *aun cuando sigue para ello un orden descendente, conforme a la estratificación territorial de la Administración delineada por el mismo texto constitucional* (i. e., *Nación - departamento - municipio / distrito*), *no establece una relación de jerarquía entre ellos* (similar a la que se postula, p. ej., en materia de orden público por el artículo 296 CP o, en materia de medio ambiente, por el párrafo del artículo 4.º de la Ley 99 de 1993). *Con arreglo al principio de competencia* (y no de jerarquía, se repite), *la ley asigna a cada uno de los sujetos implicados funciones precisas, agregativas y complementarias*. No resulta indiferente ni

casual en absoluto a quién se otorga la titularidad de qué competencia, pues ello determina un rol institucional concreto dentro de un complejo ensamble que precisa, para su funcionamiento ideal, del adecuado y sincronizado funcionamiento de todas sus piezas.

Las funciones asignadas a cada nivel político-administrativo territorial tienen que ver, en lo fundamental, con *dos criterios: los intereses que gestiona cada instancia y la escala del territorio considerado en cada caso*. Así, de una parte, decisiones como las referentes a la defensa y seguridad nacional o al sistema de parques nacionales naturales, ligadas a intereses legalmente confiados al Estado central, están en cabeza de la Nación, mientras que la optimización del uso del suelo es una responsabilidad municipal. De otra parte, la mayor escala o extensión del territorio tomado en consideración determina el alcance y el sentido de la competencia otorgada: a mayor extensión, menor capacidad de adoptar decisiones específicas con sentido prescriptivo concreto. En este orden de ideas, mientras que el municipio puede adoptar el POT, reglamentar de manera específica los usos del suelo o clasificarlo con arreglo a las clases de suelo previstas por la LDU, el departamento queda habilitado para establecer directrices y orientaciones para ordenar el territorio departamental o para orientar la localización de la infraestructura físico-social de forma que se facilite su aprovechamiento a escala regional. A la Nación se le otorga la competencia para dictar lineamientos para el proceso de urbanización y el sistema de ciudades o para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos y la generación de infraestructura social de forma equilibrada en las regiones. Como destacan Galiana y Vinuesa:

... cuanto mayor sea el espacio objeto de atención, la formulación del proyecto territorial adoptará una aproximación más estratégica, definiendo las grandes líneas de acción y con un contenido normativo y vinculante limitado o inexistente. Por el contrario, cuando se trata de actuar sobre territorios más limitados, los criterios territoriales que se desprenden del ejercicio de la ordenación pueden alcanzar un grado de vinculación mucho mayor, con una normativa de obligado cumplimiento por particulares o administraciones [...] clara y precisa³².

32 LUIS GALIANA y JULIO VINUESA. “Definición y evolución del concepto y su práctica”, en JULIO VINUESA y LUIS GALIANA (coord.), *Teoría y práctica de la ordenación del territorio*, Madrid, Síntesis, 2010, p. 29. En este sentido, con ocasión del debate sobre el deslinde competencial entre el departamento y los municipios en materia de ordenación del territorio, ha indicado la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) que “el ordenamiento territorial que deben definir los

De esta forma, organizados en un eje vertical, los tres órdenes político-administrativos reconocidos por la Constitución (arts. 115 y 286) quedan legitimados para intervenir en la definición de la ordenación del territorio. Y, aun cuando el sistema está concebido como una estructura estratificada y de construcción secuencial o escalonada, el legislador no fijó el ejercicio previo de la competencia inmediatamente superior como una condición necesaria para accionar las facultades de las instancias inferiores. De modo que bien puede suceder, como de hecho ocurre en la práctica, que se cuente con POT que, por la ausencia de POD o de la definición de lineamientos en asuntos para los cuales la Nación tiene competencia (p. ej., para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos en el territorio nacional), se han expedido a pesar de no contar con los criterios u orientaciones emanados de los niveles superiores del sistema³³. Lo contrario supondría un elevado riesgo de parálisis del sistema, demasiado costoso para los trascendentales objetivos sociales, ambientales, económicos, políticos y jurídicos que persigue.

1.2. EL REPARTO HORIZONTAL DE COMPETENCIAS CON INCIDENCIA TERRITORIAL

Como se ha apuntado ya, en el territorio no solo intervienen las autoridades locales o las administraciones públicas nacionales o departamentales investidas de funciones propias en materia de ordenación territorial. En él confluye también un abultado número de entidades públicas supralocales con los más

departamentos, a diferencia de los POT municipales, no administra el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo[;] el foco de las competencias es establecer los grandes acuerdos para el desarrollo territorial del departamento, diseñar las líneas estratégicas de trabajo conjunto con los municipios, promover procesos de desarrollo territorial articulados, orientar los procesos de ordenamiento territorial supramunicipal e impulsar actuaciones de interés departamental o supramunicipal, gestionando además los proyectos de impacto regional, que beneficien a más de un municipio de su jurisdicción”. Secretaría Técnica de la COT - Comité Especial Interinstitucional. *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos*, Bogotá, DNP, 2013, pp. 22-23.

33 Se trata, con todo, de una situación que en absoluto puede calificarse de anormal. Vaquer Caballería relata cómo, en España, la Ley de Suelo de 1956 contemplaba la existencia de un Plan Nacional de Ordenación, que nunca fue expedido, lo que no impidió la consolidación de un robusto sistema de planificación urbanística. Cfr. VAQUER CABALLERÍA. *Derecho del territorio*, cit., p. 75. Con toda la complejidad derivada de la multiplicidad de instrumentos y normas de ordenación territorial y urbanística que caracteriza a su sistema, algo similar ha sucedido en Francia. Cfr. XAVIER DE LESQUEN. *Dynamiques du droit de l'urbanisme*, París, LGDJ, 2018, pp. 45 ss.

diversos cometidos sectoriales. Comenzando por las autoridades ambientales, de protección del patrimonio histórico cultural, del litoral, de desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, vivienda, servicios públicos o de riego, pasando por las autoridades de defensa y seguridad, hasta llegar a las responsables de la puesta en funcionamiento de los programas implantados para atender los compromisos del Estado frente al posconflicto, *una parte muy importante de las actividades a cargo de la Nación y los departamentos se ejerce con notables repercusiones territoriales.*

Dado que por obra de influencias extrajurídicas (*i. e.*, ciencias sociales, biología, economía, etc.) la noción de territorio ha sufrido en la actualidad una transformación notable, los efectos sobre él del ejercicio de dichas competencias sectoriales no pueden ser ignorados. Tampoco se puede partir de una visión formal y compartimentada del territorio, que desconozca que “*constituye una unidad espacial, definida por la interacción entre la base natural y los procesos socioeconómicos, las formas de ocupación y el uso del suelo, las demandas por servicios ecosistémicos necesarios para la vida y las actividades urbanas y rurales, así como la mitigación de sus impactos socioambientales*”³⁴ (resaltado fuera de texto). Es preciso, pues, reconocer los retos que esta visión más viva y totalizante del territorio plantea al derecho administrativo.

Ciertamente, el territorio es hoy “el centro de la interacción humana”³⁵, “un espacio compartido colectivamente”³⁶, el ámbito en el cual habitan una comunidad y los individuos que la conforman, poseedor de una historia e identidad propias y teatro de una enorme constelación de intereses y relaciones ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas, merecedores de reconocimiento y tutela³⁷. Lejos ha quedado ya la visión plana y formal que de él presentaba la teoría del Estado, que veía en el territorio “el espacio en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea, la del poder público”³⁸.

Además de tornar más complejo el desarrollo de la actividad de ordenación del territorio propiamente dicha, toda vez que eleva especiales exigencias

34 GUHL NANNETI. “¿Qué territorio queremos?”, cit., p. 74.

35 Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 2016.

36 BEUF. “El concepto de territorio”, cit., p. 8.

37 Cfr. SANTAELLA QUINTERO. “Un territorio y tres modelos”, cit., p. 202.

38 JELLINEK. *Teoría general del Estado*, cit., p. 368.

de participación ciudadana y de enfoque territorial³⁹, la visión del territorio como una “construcción social”⁴⁰ plantea asimismo la cuestión de cómo incide una determinada intervención sectorial del Estado en el territorio. A la par, obliga a prestar atención al relacionamiento y la articulación recíproca de las competencias administrativas actuantes en él. Sin una explícita preocupación por su armonización con una determinada política de gestión del territorio, las probabilidades de disfuncionalidades o disonancias se incrementan de manera notable⁴¹, resultado no deseable de la complejidad de la Administración Pública en nuestro tiempo⁴².

En este orden de ideas, siendo uno mismo el ámbito territorial en el cual se despliegan las competencias de las distintas organizaciones administrativas provistas de responsabilidades sectoriales con proyección territorial (*i. e.*, reparto horizontal o intersectorial de tareas públicas), *la situación de convergencia de múltiples títulos competenciales en cabeza de diversas autoridades no solo será habitual; será determinante de la forma como se ejercen estas competencias.*

Ciertamente, por tener una misma base física (el territorio) caracterizada por una profunda interconexión y una fuerte carga política, ambiental, social y cultural, ellas no podrán ejercitarse sin tener en cuenta sus efectos e implicaciones recíprocas, así como sus repercusiones sobre el territorio, como si su puesta en marcha tuviera lugar en el vacío, en condiciones de laboratorio o en compartimentos estancos. En virtud de esta situación, el calificativo de “exclusivas” que suele acompañar a varias de estas competencias

39 MÁRCIO CATAÍÁ. “Uso del territorio y del lugar”, en ALICE BEUF y PATRICIA RINCÓN (eds.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017, pp. 26 ss.

40 MARCOS CRIADO DE DIEGO. *Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Fundación Konrad Adenauer y Fundación ACUA, 2019, p. 70.

41 Esta consideración está en la base de la expedición, en 1999, de la Estrategia Territorial Europea, comprometida con la promoción de tres objetivos fundamentales (desarrollo territorial policéntrico y equilibrado, acceso equivalente y sostenible a infraestructuras y al conocimiento, y gestión responsable del patrimonio natural y cultural) y con la valoración y gestión adecuada del efecto territorial de las diferentes políticas comunitarias. Véase FERNANDO LÓPEZ RAMÓN. *Introducción al derecho urbanístico*, 4.^a ed., Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 76 ss.

42 Resalta la importancia de la división y especialización del trabajo administrativo, expresada en la descomposición de la unidad subjetiva de la Administración Pública, JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA. “La organización administrativa como soporte del modelo de Estado social de derecho”, en *Las transformaciones de la Administración Pública y del derecho administrativo. Constitucionalización de la disciplina y evolución de la actividad administrativa*, t. I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 327 ss.

(piénsese, p. ej., en la competencia en materia de defensa, de minería o de hidrocarburos) se relativiza “como consecuencia de la influencia de competencias externas a las mismas, impidiendo su libre ejercicio total”⁴³. Ello será también producto de que su impacto territorial comporta igualmente dicho resultado: se exige visualizar a cada una de esas competencias como “parte de un todo”⁴⁴. Lejos de suponer que bajo la compleja realidad de interconexión en que operan las competencias con proyección territorial se diluyan u obstruyan las atribuciones competenciales específicas, ello representa, sin duda, *una particularidad digna de especial miramiento* de las tareas públicas que convergen bajo el muy omnicompreensivo derecho del territorio.

Así, pues, la necesaria articulación de cada competencia con las demás que le circundan y la consideración de sus repercusiones territoriales se impone como una exigencia empírica, política y jurídico-administrativa a la vez; la cual termina por tipificar, además, un rasgo distintivo de las competencias sectoriales que se ejercen con trascendencia territorial. Con todo, en manera alguna dicha peculiaridad podría suponer que las organizaciones administrativas sectoriales resulten alienadas de su capacidad decisoria por las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio. Como tampoco podría traducirse en un impedimento para el despliegue efectivo de estas competencias, con independencia de en cabeza de quién (Nación, departamento, área metropolitana, distrito o municipio) se encuentren radicadas.

Si, como se define en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), la ordenación del territorio supone un esfuerzo de síntesis que “debe comprender esencialmente la distribución de la población, de las actividades económicas, del hábitat, de los equipamientos colectivos y de las fuentes de energía; los transportes, el abastecimiento de agua y el saneamiento de las aguas residuales; la eliminación de ruidos y de residuos, la protección del medio ambiente, de las riquezas y recursos naturales, históricos y culturales”, todo ello por medio de la coordinación y cooperación entre los diversos sectores y niveles de decisión, es procedente visualizar este asunto como “un ámbito de acción concurrente de administraciones y competencias”⁴⁵.

43 MANUEL JIMÉNEZ DORANTE. *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 2003, p. 38.

44 VAQUER CABALLERÍA. *Derecho del territorio*, cit., p. 77.

45 PAREJO ALFONSO. “La ordenación territorial”, cit., p. 70.

En definitiva, como afirma Agudo González, la ordenación del territorio representa una competencia “que coordina soluciones coherentes en la matriz territorial sobre la que se plasman las decisiones, pero que en ningún caso puede usurpar competencias ajenas”⁴⁶. En modo alguno podría promoverse un entendimiento de esta responsabilidad que pudiera conllevar “un vaciamiento de las competencias de otras Administraciones asumiendo la regulación detallada de toda actuación con incidencia en el territorio”⁴⁷. El análisis de la forma como estas competencias se relacionan resulta, así, imperioso.

1.3. LOS CRITERIOS PARA LA ARTICULACIÓN DE LA MIRÍADA DE COMPETENCIAS CON RELEVANCIA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La pluralidad de organizaciones político-administrativas territoriales que de una u otra manera toman parte o inciden en el cuadro general de la ordenación del territorio fuerza a preguntarse por su relacionamiento. La escasa conciencia de la interdependencia que existe entre ellas, la complejidad del mismo sistema previsto por el legislador (producto tanto de su tecnicismo y novedad –para Colombia– como de las falencias de la LOOT al abordar este asunto y omitir dotarlo de un marco jurídico sustantivo y procedimental adecuado⁴⁸) y la resistencia a comprender la riqueza de modelos posibles de relacionamiento entre las decisiones adoptadas por los distintos órdenes administrativos, no siempre reconducibles al tradicional criterio de la jerarquía, pero tampoco reducibles a la sola idea de concertación, obligan a detenerse en este asunto.

Antes que una organización jerárquica, sujeta a una única o última voluntad capaz de imponerse siempre frente a la de los demás sujetos involucrados, parecería conveniente sacar partido de lo dispuesto por el artículo 288 CP, según el cual “[l]as 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”. Sin perjuicio de la eventual necesidad de dotar a determinadas autoridades en

46 AGUDO GONZÁLEZ. “La formalización”, cit., p. 49.

47 *Ibid.*

48 Al respecto, véase SANTAELLA QUINTERO. “Los planes de ordenamiento”, cit., pp. 76 ss.

ciertos supuestos de una facultad de coordinación unilateral e imperativa⁴⁹, la complejidad subjetiva del obrar administrativo en la actualidad, así como de la búsqueda de mayores niveles de eficacia en la acción administrativa, parecen sugerir la importancia de una acción combinada de la plantilla de actores implicados de una u otra manera en la ordenación del territorio. La amplitud de sus cometidos y la necesidad de contar con una perspectiva técnica e integral de lo que sucede en el campo, para cuya obtención resulta crucial la complementariedad y especialidad de las distintas visiones en juego, justifican esta aproximación⁵⁰.

La importancia de una apropiada estrategia de articulación de las numerosas autoridades que toman parte en la ordenación del territorio ha llevado a que, por ejemplo, en Italia se auspicie la idea de un “gobierno del territorio” como un sector particular del derecho, que posibilita la integración de los distintos poderes que gravitan en torno a este asunto⁵¹. Este concepto fue llevado al artículo 117 de la Constitución italiana en 2001, donde se le definió como un asunto sujeto a legislación concurrente. Esto supone que

49 En adelante, la comprensión de la idea de coordinación como clase de relación que se puede entablar entre dos o más autoridades administrativas parte del desarrollo que a este asunto ha dado COVILLA MARTÍNEZ. *Coordinación y autonomía*, cit., pp. 71 ss. Según los planteamientos de este autor, las relaciones de coordinación se caracterizan por dos notas fundamentales: unilateralidad y obligatoriedad. Ello contrasta con las relaciones de cooperación, caracterizadas por su bilateralidad y voluntariedad. Este planteamiento supone dos precisiones: de una parte, la necesidad de distinguir, como lo hace Covilla, entre la coordinación como principio y la coordinación como forma de relacionamiento interadministrativo (cfr. *ibíd.*, pp. 59 ss.); las características de unilateralidad y obligatoriedad se predicen, así, de las relaciones de coordinación. De otra parte, se impone asumir que lo anterior en nada riñe con la definición que del principio de coordinación ofrece el artículo 27.1 LOT y, en general, la jurisprudencia constitucional (cfr. las sentencias C-149 de 2010, C-123 de 2014 o C-035 de 2016 de la Corte Constitucional). Según esta disposición, este principio supone que “[l]a Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica”. Esta comprensión supone que el principio de coordinación, en aras de posibilitar el resultado propuesto, puede servir de cobertura y dar lugar tanto a relaciones de cooperación como de colaboración.

50 PAREJO ALFONSO. “La ordenación territorial”, cit., p. 74.

51 Así, como explica Piperata, “gobierno del territorio” es “la locución que, en los últimos años, se prefiere utilizar para referirse al complejo fenómeno jurídico destinado a regular y ordenar los múltiples usos que pueden interesar un determinado ámbito espacial, con atención también a la composición de una pluralidad de intereses, cuya dimensión pública es frecuentemente relevante”. PIPERATA. “Gobierno del territorio”, cit., p. 2724. Como indica este autor, dicha noción parte del reconocimiento de la confluencia e imbricación en el territorio de valores e intereses públicos, como los relativos al uso ordenado del suelo, la edificación, la localización de las obras públicas, al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio cultural. Cfr. *ibíd.*, pp. 2724 ss.

“corresponde a las Regiones la potestad de legislar, excepto para la determinación de los principios fundamentales, que se reserva a la legislación del Estado”⁵². A su vez, en España los problemas en este frente han llevado a que se discuta, por ejemplo, si transitar una senda similar a la italiana, que reconozca al Estado central un título competencial que le permita ejercer un papel relevante en la articulación de las diferentes decisiones que adoptan las diversas autoridades titulares de competencias con trascendencia territorial⁵³, o mejorar la armonización de la acción administrativa sobre la base de un fortalecimiento de la gobernanza territorial, que ahonde los niveles de coordinación, cooperación y concertación intergubernamental tanto en un sentido horizontal (intersectorial) como vertical (intrasectorial) e incremente los niveles de participación de la ciudadanía en la toma de estas decisiones⁵⁴.

La forma como se armoniza el ejercicio de la multitud de competencias ejercidas en y sobre el territorio es, pues, decisiva. En Colombia existen reglas particulares sobre este asunto. Toda vez que el relacionamiento será diferente cuando tenga lugar al interior del eje vertical o intrasectorial —que reparte entre los distintos niveles administrativos las tareas propias de la ordenación del territorio— respecto de lo que sucede cuando se produce en el eje horizontal o intersectorial —que convoca una enorme amalgama de sujetos público-administrativos—, cada uno de estos supuestos será examinado por separado.

1.3.1. LA ARTICULACIÓN DE TAREAS ASIGNADAS EN VIRTUD DEL REPARTO VERTICAL DE COMPETENCIAS

La proclamación constitucional de un modelo territorial de Estado unitario descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales (art. 1.º), a las que además se reconoce “autonomía para la gestión de sus intereses” (art. 287), supone dejar atrás, como regla general, el esquema de relaciones de subordinación entre la Nación y las autoridades territoriales, que imperó por tanto tiempo en vigencia de la Constitución de 1886. Esto no significa que esta clase de relaciones hayan sido desterradas de nuestro derecho público

52 Artículo 117 de la Constitución de Italia.

53 Véase VAQUER CABALLERÍA. *El derecho del territorio*, cit., p. 76.

54 Véase AGUDO GONZÁLEZ. “La formalización jurídico-administrativa de la ordenación del territorio en España”, cit., pp. 54-55.

(como se ha visto, p. ej., de manera reciente en materia de orden público, el artículo 296 CP explícitamente consagra esta forma de relacionamiento para la gestión de este asunto⁵⁵⁻⁵⁶); tan solo implica que no constituyen la regla general. Por virtud de lo dispuesto por el artículo 288 CP, será el legislador quien determinará en cada caso qué criterios orientan dicha interacción⁵⁷.

De este modo, aun cuando desde un punto de vista formal el reparto competencial efectuado por el artículo 29 LOOT podría ser objeto de una lectura jerárquica, en cuanto es claro que sigue un orden estratificado y descendente, que va de superior a inferior (partiendo de la Nación, para pasar al departamento y llegar luego al distrito y al municipio, situados en la base del sistema normativo establecido) y parece atender a la escala tradicional imperante entre las autoridades administrativas en función de su nivel territorial, en rigor ello no es así. En cuanto “principio fundamental de organización en las organizaciones centralizadas”⁵⁸, la jerarquía desconoce o restringe la autonomía⁵⁹. Pese a sus imprecisiones técnicas, es claro que

- 55 El Decreto 418 de 2020 ofrece un nítido ejemplo de cómo funciona la relación de supremacía del Presidente de la República frente a gobernadores y alcaldes en relación con el manejo del orden público: además de reiterar que la gestión de la emergencia sanitaria derivada de la propagación de la pandemia de la Covid-19 está bajo su mando (art. 1.º), dispuso que “las instrucciones y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes” (art. 2.º).
- 56 La particularidad de este relacionamiento estricto entre la Nación y los entes territoriales es analizada por JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ. “Relaciones que ponen en tensión la autonomía: jerarquía, control y coordinación”, en JULIÁN PIMIENTO (ed.), *Las transformaciones de la Administración Pública y del derecho administrativo. Las dimensiones del control sobre la actividad administrativa*, t. III, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 555 ss.
- 57 Lo previsto por el parágrafo del artículo 4.º de la Ley 99 de 1993 sobre el funcionamiento jerárquico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en el cual, además, las competencias de los entes territoriales están sujetas a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos por el artículo 63 de la ley, todo lo cual limita de manera notable la autonomía de las entidades territoriales en materia ambiental y potencia un manejo centralizado de la gestión de los recursos naturales, es la mejor prueba de que, aunque atenuados, los modelos de organización centralizada y jerárquica persisten en nuestro país. Crítico con este esquema CAMILO PERDOMO VILLAMIL. “La gestión ambiental de las entidades territoriales: ¿atrapada en la organización territorial?”, en PAULA ROBLEDO, HÉCTOR SANTAELLA y JUAN CARLOS COVILLA (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 415 ss.
- 58 GALLEGO ANABITARTE, CHINCHILLA PEINADO, DE MARCOS FERNÁNDEZ y RODRÍGUEZ. *Conceptos y principios fundamentales*, cit., p. 29.
- 59 Cfr. COVILLA MARTÍNEZ. “Relaciones”, cit., pp. 552 ss. En criterio de este autor, “si media la autonomía no puede hablarse de una completa subordinación como la que supone la jerarquía”. Cfr. *ibíd.*, p. 555.

la LOOT no tuvo nunca entre sus objetivos estatuir un modelo centralizado de ordenación del territorio, opuesto a la garantía constitucional de la autonomía territorial en este campo. Todo lo contrario. Lejos de establecer una relación de subordinación entre los distintos agentes involucrados en los quehaceres de la ordenación del territorio, *la norma se limita a asignar distintas competencias a cada uno de ellos*. Con esto, si bien *se fija un sistema complejo de ordenación territorial multinivel*, se excluye la idea de una organización cimentada sobre la base de una pretendida supremacía de la Nación, que llevaría aparejada la correlativa subordinación de los entes territoriales a aquella. En su lugar *se implanta un modelo que, aunque piramidal en su forma, opera de manera descentralizada, con altas dosis de autonomía, mediante la atribución de cometidos específicos a cada uno de sus componentes*.

Como ha sido destacado por Rincón Córdoba, desde un punto de vista del derecho de la organización, la existencia de verdaderas relaciones administrativas de subordinación presupone (i) una pluralidad de órganos, (ii) con una competencia material coincidente, (iii) organizados en forma piramidal y escalonada; lo cual se traduce en que la competencia de los órganos superiores es comprensiva de la de los inferiores⁶⁰. Esto posibilita que la voluntad del superior pueda ser impuesta sobre la del inferior en todo, sin restricción alguna. Y este no solo se encuentra sometido de manera integral a lo dispuesto por aquel y tiene la obligación jurídica de acatar las órdenes que le sean impartidas sobre asuntos propios de su resorte, sino que debe también asumir que sus decisiones eventualmente pueden ser revocadas⁶¹ o sustituidas⁶².

Así pues, la ausencia de una relación de subordinación entre las distintas instancias que conforman el sistema multinivel estructurado por el legislador para la ordenación del territorio hace que no sea la jerarquía el criterio que rija las relaciones que se dan al interior del eje vertical en que el legislador ha repartido las diversas responsabilidades propias de esta función pública. Por tanto, *la articulación de las competencias de las autoridades administrativas de los distintos niveles que ejercen competencias propias en materia de ordenación del territorio debe sujetarse a los principios de concurrencia, coordinación*

60 RINCÓN CÓRDOBA. *La teoría de la organización administrativa*, cit., pp. 207-208.

61 GALLEGO ANABITARTE, CHINCHILLA PEINADO, DE MARCOS FERNÁNDEZ y RODRÍGUEZ. *Conceptos y principios fundamentales*, cit., p. 28.

62 COVILLA MARTÍNEZ. "Relaciones", cit., p. 553.

y complementariedad, tal como lo prescribe el párrafo 1.º del artículo 29 LOOT. En consecuencia, con arreglo al principio de concurrencia, les corresponde desarrollar “acciones conjuntas en busca de un objeto común [...] con respeto de su autonomía” (art. 27.2 LOOT). De otro lado, el principio de coordinación presupone que las autoridades implicadas “deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica” (art. 27.1 LOOT). Finalmente, conforme al principio de complementariedad, podrán valerse de instrumentos convencionales que les permitan completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo” (art. 27.4 LOOT). En suma, *a lo largo de este eje de interacción competencial se trenzarán relaciones de tipo cooperativo*, que potencian y amplifican la autonomía territorial, *y de coordinación*, que la limitan razonablemente. Relaciones que, como las de jerarquía y control, la restringen en mayor medida no tendrían, entonces, cabida en este modelo⁶³.

La definición legal de atribuciones precisas para cada ente y la habilitación para entablar relaciones orientadas por los principios de concurrencia, coordinación y complementariedad significa que, en lugar de con arreglo al criterio jerárquico, *las eventuales diferencias que surjan entre estas autoridades con ocasión del ejercicio de sus competencias deberán resolverse mediante la aplicación del criterio de la competencia*. Por ende, se tendrá la obligación de estar a lo resuelto por otra de las autoridades vinculadas al sistema solo en la medida en que dicha determinación haya sido adoptada en ejercicio de una de sus atribuciones específicas, estando vedada la invasión o usurpación de competencias ajenas⁶⁴. Esto resulta capital, porque *mientras que la aplicación del principio de jerarquía permitiría a las decisiones de las instancias superiores, por la primacía de sus poderes –englobantes de los de los inferiores–, tomar cualquier determinación o desplazar a estos últimos en el ejercicio de sus atribuciones* (que serían también parte de las suyas), *el principio de competencia excluye esa hipótesis*, ya que exige a cada autoridad el respeto al ámbito decisorio concreto que le ha sido conferido⁶⁵.

Con todo, como se verá en la segunda parte de este escrito, que no exista un vínculo de subordinación entre las entidades territoriales y la Nación en esta materia que dé lugar a una relación de jerarquía administrativa, no

63 *Ibíd.*, p. 552.

64 VAQUER CABALLERÍA. *Derecho del territorio*, cit., p. 121.

65 SANTIAGO MUÑOZ MACHADO. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, t. II, Madrid, Iustel, 2006, p. 247.

significa que en el plano normativo, relativo a las decisiones que se adoptan en ejercicio de las competencias que les han sido reconocidas (p. ej., entre los lineamientos del proceso de urbanización expedidos por la Nación, un POD y un POT), no se pueda hablar de una relación de jerarquía. Ello será, naturalmente, otra clase de jerarquía⁶⁶ y dependerá, en todo caso, de qué se entiende por tal⁶⁷ y qué tipo de relacionamiento se advierte entre estos instrumentos, de muy diferente contenido y alcance.

I.3.2. LA ARTICULACIÓN DE TAREAS ASIGNADAS EN VIRTUD DEL REPARTO HORIZONTAL DE COMPETENCIAS

Como quedó visto, la unidad espacial (ecológica, económica, cultural, social y política) del territorio se traduce en una especial exigencia de articulación por parte de las distintas autoridades que ejercen sus competencias sectoriales con trascendencia o implicaciones territoriales. La independencia sectorial o la autonomía administrativa que pueda poseer cada una de estas agencias no podría servir de pretexto para sustraerse de dicho requerimiento. En definitiva, el territorio debe ser visto como “el elemento integrador y estructurante de los objetivos y políticas públicas, al igual que de la acción y gestión que sobre él ejercen los actores sociales y económicos”⁶⁸.

Con todo, la escasa técnica del legislador nacional (tanto en general⁶⁹ como en el caso particular de la ordenación del territorio⁷⁰) y las vacilaciones inherentes a la puesta en funcionamiento del modelo territorial unitario descentralizado con autonomía de sus entidades descentralizadas consagrado

66 Distingue entre jerarquía administrativa y jerarquía normativa COVILLA MARTÍNEZ. “Relaciones”, cit., p. 553.

67 Resalta las ambigüedades presentes en la idea de jerarquía normativa RICCARDO GUASTINI. *Las fuentes del derecho. Fundamentos teóricos*, C. Moreno y L. Cárdenas (trads.), Lima, Raguel, 2016, pp. 379 ss.

68 R. D. UTRIA. *Notas sobre ordenamiento ambiental del territorio*, Bogotá, 1997, cit. en Ministerio de Medio Ambiente. *Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio*, Bogotá, 1998, p. 5.

69 Véase Consejo Nacional de Política Económica y Social. Conpes 3816 de 2014, pp. 17-18. Aunque no se centra en la legislación, destaca la importancia que tiene la calidad regulatoria en el ámbito de la regulación económica BERNARDO CARVAJAL SÁNCHEZ. “¿Cómo asegurar calidad regulatoria?”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 9, 2013, pp. 43 ss.

70 Véase SANTAELLA QUINTERO. “Los planes de ordenamiento”, cit., pp. 76 ss.

por la Constitución 1991^[71] hacen que dicha tarea no resulte sencilla. Las dudas sobre el alcance concreto de las competencias administrativas y sobre lo que en particular supone el mandato de coordinación del artículo 209 CP ensombrecen aún más el panorama. A los frecuentes traslapes competenciales se suman la falta de una cultura de coordinación interadministrativa⁷² y el desconocimiento de los mecanismos por medio de los cuales opera, o incluso los vacíos legales existentes al respecto⁷³. Lo que es claro, en todo caso, es que, con ocasión de los recurrentes solapamientos y yuxtaposiciones de las distintas competencias en juego, los conflictos serán habituales. Y, tal como se mencionó líneas atrás, estos no podrán conducir a la arbitrariedad, a la descoordinación ni al vaciamiento de las competencias a cargo de las distintas autoridades que confluyen en el territorio para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Así, si bien, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5.º de la Ley 489 de 1998, “[l]os organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”, no cabe duda de que por virtud del carácter interconectado del territorio, la imposibilidad

71 Como se evidencia en nuestra realidad, pese a los ya casi 30 años que ajusta nuestra Constitución, las discusiones en torno a hasta dónde pueden llegar las autoridades locales en el cumplimiento de sus funciones son todavía corrientes en Colombia. Los numerosos debates sobre el manejo del orden público en la emergencia sanitaria del coronavirus son solo un ejemplo más, que se suma a las controversias en materia de servicios públicos domiciliarios, impuestos, movilidad, cargas urbanísticas o política de protección animal, para citar solo algunos casos destacados al respecto.

72 Es recurrente esta queja respecto del Estado colombiano. Recientemente Ocampo ponderaba la gestión que ha hecho el Gobierno Nacional de la emergencia sanitaria ocasionada por la Covid-19, pero señalaba como el primero de sus problemas que “la coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales ha sido insuficiente”. Cfr. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. “Profundizar las políticas para enfrentar la crisis”, en *El Tiempo*, versión digital, 11 de abril de 2020. También en materia de implementación de los compromisos emanados del posconflicto es habitual este señalamiento. Al respecto véase Contraloría General de la República. *Segundo Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de metas para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, del 1 de enero de 2017 al 30 de marzo de 2018*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2018, p. 36.

73 La jurisprudencia constitucional expedida con ocasión de los conflictos interinstitucionales y sociales derivados del otorgamiento de títulos minero-energéticos es la mejor prueba de ello. La falta de previsión legal de espacios adecuados de coordinación interadministrativa y de participación ciudadana llevó a que la Corte Constitucional, en varias oportunidades, tuviera que condicionar la exequibilidad de las normas examinadas a que se instrumentaran dichas instancias de manera adecuada. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-123 de 2014 y C-289 de 2016.

de aislar en la práctica los efectos de una determinación sobre la otra y la larga lista de inconvenientes atrás señalada, las superposiciones y colisiones serán inevitables. No obstante, estas dificultades bien pueden ser superadas mediante la aplicación de correctivos adoptados por las autoridades dando aplicación a los principios que ha contemplado la ley como fórmula para asegurar la coherencia de la acción administrativa.

En efecto, como lo prevé el mismo artículo 5.º de la Ley 489 de 1998, *los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad* “deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos”. Además, en su artículo 6.º dicha ley hace mención de *los principios de coordinación y colaboración* como preceptos que imponen a las autoridades administrativas “garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”. Así entonces, el seguimiento de estos principios debe permitir afinar y precaver las disonancias que podrían resultar de una aplicación no articulada de las reglas de competencia, todo ello con miras a alcanzar una concatenación adecuada en el obrar administrativo que tiene lugar en un territorio concreto.

Esto significa que, *en el eje horizontal* de reparto de tareas públicas convergentes en el territorio, *el acople de las numerosas competencias intersectoriales en juego será producto de la aplicación de los principios de colaboración, coordinación, concurrencia y subsidiariedad que postula la Ley 489 de 1998, en línea con lo dispuesto por los artículos 113 y 288 CP*. La jurisprudencia constitucional se ha referido principalmente a los tres últimos, enunciados por el artículo 288 CP, y les ha dado el siguiente alcance:

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

El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone

que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.

El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución [...] como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades⁷⁴.

El juego de estos principios permite formular tres grandes conclusiones: en primer lugar, que *también en el eje horizontal se encuentran excluidas las relaciones de subordinación propias de los esquemas centralizados*. Puesto que las distintas competencias que se ejercen en el territorio (i) afectan de un modo u otro la autonomía local y la facultad territorial de ordenar los usos del suelo y (ii) envuelven intereses públicos igualmente merecedores de tutela jurídica, a cargo de distintas instancias administrativas (a veces a cargo de la Nación, otras del departamento, otras del municipio, y en ocasiones en cabeza de todos a la vez) no sujetas a una relación de subordinación entre sí, resulta difícil establecer entre ellos una jerarquía fija e invariable. Por ende, queda excluida la posibilidad de otorgar primacía absoluta a uno de tales intereses y, lo que es lo mismo, privilegiar a una competencia y a la autoridad que la detenta, por encima de las demás.

En este orden de ideas, siendo inocultable la vocación integradora y de coordinación de la competencia local de ordenación del territorio⁷⁵, no se

74 Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. Un análisis doctrinal de estos principios en PAULA ROBLEDO SILVA. “Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias en materia minera”, en JUAN CARLOS HENAO y SEBASTIÁN DÍAZ (eds.), *Minería y desarrollo. Historia y gobierno del territorio minero*, t. 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 257 ss.

75 AGUDO GONZÁLEZ. “La formalización”, cit., p. 47.

puede pasar por alto que, en últimas, ella representa una competencia sectorial más. De ahí que aun cuando resulte complejo en la práctica encontrar un equilibrio entre un condicionamiento local excesivo de las decisiones sectoriales (supramunicipales) con incidencia territorial (*v. gr.*, infraestructura de transporte, penitenciaria o de defensa, minería o desarrollo rural), y su sometimiento desmedido a estas, ello resulta imperioso⁷⁶. De la misma forma en que las exigencias de coordinación no pueden suponer que el ejercicio autónomo de las competencias locales en este campo dé al traste con la autonomía funcional propia del ejercicio de las responsabilidades sectoriales a cargo otras instancias administrativas (ejercicio *ultra vires* de la competencia local), tampoco podrían sacrificar la autonomía ni el ámbito decisor que le es inherente en pro de un ejercicio integral y coordinado de las decisiones locales con los intereses superiores que confluyen en el territorio (ejercicio *infra vires* de la competencia local).

En segundo lugar, y dado que en el eje horizontal o de reparto intersectorial los conflictos de competencias se deben resolver con arreglo a los principios que contemplan el artículo 288 CP y los artículos 5.º y 6.º de la Ley 489 de 1998, *resulta procedente la definición tanto de relaciones de cooperación* (ancladas, como se vio en el apartado anterior, en los principios de concurrencia, coordinación y colaboración) *como de coordinación* (apuntaladas en el principio del mismo nombre y en el de concurrencia). Mientras que las primeras se caracterizan por su carácter bilateral y voluntario, las segundas tienen como rasgos fundamentales la unilateralidad y la obligatoriedad⁷⁷. Esto resulta primordial, toda vez que abre la posibilidad de que eventualmente, a falta de acuerdo, el conflicto se resuelva por vía de la imposición unilateral y vinculante de la decisión de una de las autoridades enfrentadas⁷⁸.Cuál de ellas detenta dicho poder es una determinación que le corresponde

76 Resalta esta dificultad, y la necesidad de alcanzar fórmulas que permitan una adecuada armonización de los intereses en contienda, PAREJO ALFONSO. “La ordenación territorial”, cit., pp. 78 ss.

77 COVILLA MARTÍNEZ. *Coordinación y Autonomía*, cit., pp. 71 ss.

78 Debe tenerse presente que, de acuerdo con Covilla, cuyos planteamientos se siguen en este punto, “[l]os elementos que caracterizan una relación interadministrativa de coordinación son: (1) una relación que se entabla entre administraciones públicas, particularmente entre (2) un gobierno local y una administración pública que está en un nivel territorial superior a ésta. La relación se constituye a partir del (3) ejercicio de una competencia que se encuentra atribuida en la ley. A la administración pública que se le atribuye la competencia de coordinación se le otorga (4) un poder de dirección sobre el gobierno local (5) en una materia que resulta de interés común. Esta decisión (6) incide sobre una competencia propia del ente local”: *ibíd.*, p. 71.

al legislador. Si bien este proceder supone una limitación a la autonomía territorial, nada lo impide en tanto atienda a las exigencias de legalidad, proporcionalidad y respeto al núcleo esencial de dicha autonomía, fijadas por la jurisprudencia constitucional⁷⁹. No puede olvidarse que, según el mandato expreso del constituyente, “[l]as entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses [...] dentro de los límites de la Constitución y la ley” (art. 287). Por ende, el reconocimiento a los entes locales de la facultad de ordenar el territorio no puede suponer la negación o la supresión de las competencias que el propio ordenamiento jurídico ha confiado a otras instancias administrativas⁸⁰. Lo primordial a efectos de asegurar *la plena compatibilidad de la competencia de coordinación con el principio de autonomía territorial es asumir que mediante su ejercicio no es posible alterar la distribución competencial*, “por lo que no se permite con ella el traslado de la competencia material del coordinado al sujeto coordinante o a un tercero”⁸¹. De este modo, el “vaciamiento competencial” del coordinado dirigido al “fortalecimiento competencial” del coordinante se encuentra excluido⁸². Antes que el desplazamiento integral del sujeto coordinado por el sujeto coordinante, *lo propio de esta competencia es la atribución al segundo de un poder de dirección o incidencia sobre la manera como el primero ejerce la responsabilidad a su cargo*⁸³. Puesto que dicha orientación debe limitar pero no estrangular o anular la autonomía del ente territorial, debe respetar siempre un margen de apreciación o discrecionalidad por parte de este último en el cumplimiento de su tarea. Así, antes que habilitar la desposesión o alienación de las competencias locales, la función de coordinación (y las correlativas relaciones de coordinación que engendra) apunta a asegurar su alineación y coherencia al interior del obrar de la Administración Pública, entendida como unidad institucional al servicio de unos fines superiores.

Por último, y directamente ligado con las dos conclusiones anteriores, se tiene que, *ante la imposibilidad de jerarquizar de una vez y para siempre los intereses en conflicto, es preciso ponderar los bienes jurídicos en colisión*⁸⁴. Ello

79 Sobre la aplicación de estos límites constitucionales al legislador, véase SANTAELLA QUINTERO. “El autogobierno del territorio”, cit., pp. 763 ss.

80 PAREJO ALFONSO. “La ordenación territorial”, cit., p. 80.

81 COVILLA MARTÍNEZ. *Coordinación y autonomía*, cit., p. 99.

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*, p. 199.

84 PAREJO ALFONSO. “La ordenación territorial”, cit., p. 77.

podrá tener lugar en sede de una relación de cooperación o de una relación de coordinación. En el primer evento dicha ponderación deberá darse en concreto y en el marco de los acuerdos o fórmulas de colaboración convenidos por los sujetos implicados en la relación entablada. En el segundo supuesto, en cambio, dada la base legal que precisa, la labor de sopesar los intereses en contienda corresponderá al legislador y se realizará, por tanto, en abstracto. En todo caso, sea cual sea el escenario, por estar de por medio la eficacia del principio de autonomía territorial, *el ejercicio de ponderación que se lleve a cabo debe apuntar a la óptima realización de los intereses contrapuestos*. Ello supone, más que la sola preocupación por arribar a un resultado ponderado (*rectius*, producto de la identificación de las variables en conflicto, que sopesa cada uno de dichos intereses y se traduzca en la limitación de uno de ellos en la medida justificada por la importancia del objetivo alcanzado), obrar conforme al principio de concordancia práctica, esto es, procurar el máximo grado de realización de cada uno⁸⁵.

En síntesis, las relaciones intersectoriales entre competencias ejercidas en el territorio podrán sustanciarse en vínculos horizontales, apoyados en los principios de concurrencia, coordinación y colaboración (*i. e.*, relaciones de cooperación), o en vínculos verticales, respetuosos de la autonomía territorial, que aun cuando limiten la capacidad de gestión autónoma de los entes territoriales, desarrollan de forma óptima los principios de concurrencia y coordinación y permitan asegurar la alineación, coherencia y efectividad en el actuar de la Administración Pública como conjunto institucional (*i. e.*, relaciones de coordinación).

2. LA MARAÑA DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y SU NECESARIA COORDINACIÓN

Tal como se ha mencionado ya a lo largo de este escrito, a los problemas derivados de la articulación del cúmulo de autoridades que confluyen sobre el territorio local para ejercer sus competencias (ya sea al interior del campo mismo

85 Tal como señala Rodríguez de Santiago, “[m]ientras que el juicio de simple ponderación impide (límite negativo) que un principio, valor o bien sea perjudicado en una medida que no esté justificada por la importancia del cumplimiento del principio contrario, el juicio de concordancia práctica exige (imposición positiva) que el punto de equilibrio sea aquel en que los dos principios alcanzan su máximo grado de realización”: JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Madrid y Barcelona, 2000, p. 29.

de la ordenación del territorio —*rectius*, eje vertical o de reparto intrasectorial de tareas— o al servicio de cualquiera de las múltiples responsabilidades sectoriales con repercusiones territoriales que abundan en la actualidad —*i. e.*, eje horizontal o de reparto intersectorial de tareas— se suman los originados en la plétora de proyectos, programas e instrumentos de planificación de la acción administrativa, aprovechamiento de recursos o gestión de bienes llamados a ser aplicados en el territorio. La preocupación por una administración sostenible, eficaz y eficiente de los recursos públicos, de los recursos naturales y de los bienes públicos explica esta profusión. Como apunta Parejo Alfonso, su razón de ser no es otra que asegurar “el cumplimiento de ciertos objetivos”⁸⁶. Por este motivo su uso es habitual en ámbitos requeridos de la definición de estrategias, racionalización del aprovechamiento de recursos, programación de decisiones futuras y consecución de metas concretas⁸⁷.

Así, además de los muy conocidos planes en materia de ordenación del territorio (POD y POT), también figuran *otros planes sectoriales* en campos tan variados como las infraestructuras (de transporte⁸⁸, puertos⁸⁹, aeropuertos⁹⁰ o de servicios públicos⁹¹), el medio ambiente (áreas protegidas⁹²,

86 LUCIANO PAREJO ALFONSO. “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.º 1, 2020, p. 16.

87 RICARDO RIVERO ORTEGA. *Derecho administrativo económico*, 7.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2015, p. 173.

88 El artículo 15 de la Ley 105 de 1993 establece la figura de los Planes de Expansión de la Red de Transporte a Cargo de la Nación, presentados por el Ministerio de Transporte ante el Conpes para su aprobación. Además, el artículo 41 de esta misma ley hace referencia al Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura como un componente del Plan Nacional de Desarrollo; el artículo 44 establece los Planes Territoriales, a cargo de los departamentos, distritos y municipios.

89 La Ley 1 de 1993 hace referencia a los Planes de Expansión Portuaria, como instrumentos vinculantes, aprobados por el Conpes, previo estudio del Departamento Nacional de Planeación (arts. 11, 24 y 44).

90 La Ley 105 de 1993, en su artículo 59, impone a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil la responsabilidad de presentar a consideración del Conpes el denominado Plan de Expansión Aeroportuaria, con la finalidad de planificar la expansión de la infraestructura de aeronavegación y aeroportuaria en el país, que garantice una adecuada seguridad aérea.

91 El artículo 67.2 de la Ley 142 de 1994 impone, a los ministerios responsables de la política referente a cada uno de los servicios públicos domiciliarios allí regulados, elaborar, máximo cada 5 años, “un plan de expansión de la cobertura del servicio público que debe tutelar el ministerio, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse”.

92 En materia ambiental son muy conocidos los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas, previstos por los artículos 34, 35, 37 y 47 del Decreto 2372 de 2010 (hoy compilado en el Decreto 1076 de

recursos hídricos⁹³, costas⁹⁴ y la lucha contra el cambio climático⁹⁵), la prevención de desastres⁹⁶, la minería⁹⁷, la energía⁹⁸, los bienes de interés

2015). La Ley 1930 de 2018 también adopta esta clase de instrumentos frente a los páramos, en cuanto ecosistemas estratégicos (art. 6.º).

- 93 El artículo 5.º del Decreto 1640 de 2012 (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015) hace referencia a los Planes Estratégicos, en las áreas hidrográficas o macrocuencas, al Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las zonas hidrográficas, a los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), en subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente, a los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas, en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la subzona hidrográfica, y a los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.
- 94 El artículo 5.º del Decreto 1120 de 2013 establece el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUC) como “el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, define y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras”.
- 95 La Ley 1931 de 2018, en sus artículos 17 y 18, establece los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales, a cargo de los ministerios, y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, en manos de los departamentos. Los primeros tienen como propósito identificar, evaluar y orientar la incorporación de medidas de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Además, fijarán los lineamientos para la implementación de medidas sectoriales de adaptación y mitigación de GEI a nivel territorial relacionadas con la temática de cada sector, incluyendo, entre otras, directrices sobre el financiamiento de las medidas de mitigación de GEI y adaptación definidas, así como sobre educación, ciencia, tecnología e innovación. Los segundos, por su parte, apuntan a posibilitar que los departamentos, a partir del análisis de su vulnerabilidad e inventario de GEI regionales, u otros instrumentos, puedan identificar, evaluar, priorizar y definir medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de GEI, para ser implementados en el territorio respectivo.
- 96 El artículo 32 de la Ley 1523 de 2012 impone a todos los niveles administrativos la adopción de planes de riesgo, y el artículo 33 establece el Plan Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR) como el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante los cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional. Por su parte, el artículo 37 confía a las autoridades departamentales, distritales y municipales formular y concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo planes 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.
- 97 El Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM) es un instrumento indicativo, que consta de información detallada sobre la potencialidad de desarrollo minero en Colombia, las restricciones de orden ambiental y socio-cultural, así como directrices para la coordinación de los diversos niveles territoriales en aras del aprovechamiento ordenado y responsable del recurso minero. Véase: http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNOM_EN_EXTENSO.pdf
- 98 El artículo 12 de la Ley 143 de 1994 señala la importancia de la planeación de la expansión del sistema interconectado nacional, la cual se realizará a corto y largo plazo. El instrumento más importante de planificación en este campo es el Plan Energético Nacional, elaborado por la Unidad de Planificación Minero Energética (UPME) y adoptado por el Ministerio de Minas y Energía

cultural⁹⁹, la ordenación social¹⁰⁰ y productiva¹⁰¹ de la propiedad rural, el turismo¹⁰² y, entre otros, la transformación de las zonas afectadas por el conflicto¹⁰³.

A ello se agrega, además, una notable pluralidad de *formas de ordenación territorial de tipo sectorial*, que suelen llevar aparejada la aprobación de instrumentos de planificación y algún grado (mayor o menor, según el ámbito sectorial respectivo) de ordenación territorial. Es, por ejemplo, el caso de las áreas protegidas en materia ambiental, que suponen la delimitación, designación, regulación y administración de una zona del territorio con fines

(art. 17 de la Ley 143 de 1994). Se trata de un documento indicativo, que sienta las bases para diseñar y poner en marcha la política energética del país, con fundamento en la oferta y demanda energética proyectada. Véase: <https://www1.upme.gov.co/Paginas/Plan-Energetico-Nacional-Ideario-2050.aspx>

- 99 El artículo 7.º de la Ley 1185 de 2008 consagra la figura de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) como el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.
- 100 Los artículos 40 y siguientes del Decreto Ley 902 de 2017 regulan todo lo concerniente al Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Se trata, como se desprende de estas disposiciones y se expresa en el artículo 5.º de la Resolución 128 de 2017 del Ministerio de Agricultura, de un instrumento por medio del cual se aspira a contribuir a la regularización y acceso a la propiedad de la tierra por parte de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada, garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, resguardar el patrimonio inmobiliario del Estado indebidamente ocupado y monitorear el funcionamiento transparente y adecuado del mercado de tierras.
- 101 La Resolución 128 de 2017 del Ministerio de Agricultura regula lo concerniente a la ordenación social y productiva de la propiedad rural. Esta última es definida por su artículo 5.º como un proceso enderezado al uso sostenible de los recursos del territorio dirigido a mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional, en el marco de principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental.
- 102 La Ley 300 de 1996, en su artículo 16, asigna al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la elaboración del Plan Sectorial de Turismo para su aprobación por el Conpes, como instrumento dirigido a fortalecer la competitividad del sector y a asegurar que el turismo encuentre condiciones favorables para su desarrollo en los ámbitos social, económico, cultural y ambiental. Asimismo, el artículo 17 dispone que corresponde los departamentos, a las regiones, al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, a los distritos y municipios y a las comunidades indígenas la elaboración de Planes Sectoriales de Desarrollo Turístico en su respectiva jurisdicción.
- 103 En línea con lo pactado en el Acuerdo Final suscrito por el Estado colombiano con las FARC-EP en materia de Reforma Rural Integral (Punto 1 del Acuerdo), el Decreto Ley 893 de 2017 creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados.

específicos de conservación¹⁰⁴; los páramos, en tanto que ecosistemas estratégicos¹⁰⁵; las Zonas de Reserva Campesina¹⁰⁶ (ZRC), las Zonas de Desarrollo Empresarial¹⁰⁷ (ZDE) y las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social¹⁰⁸ (ZIDRES) en materia de derecho agrario, con propósitos específicos de promoción de modelos de explotación agrícola diferentes (en lo jurídico, económico, ecológico, tecnológico, cultural y social); las Zonas Estratégicas de Intervención Integral¹⁰⁹, las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y

-
- 104 Aunque con una clara base legal (Decreto Ley 2811 de 1974 y Ley 99 de 1993), el régimen jurídico de las áreas protegidas está contenido en el Decreto 2372 de 2010 (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015). Un análisis general del Decreto 2372 de 2010 en GLORIA LUCÍA ÁLVAREZ PINZÓN. *Las áreas protegidas en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 29 ss.
- 105 La delimitación de los páramos, dada su calidad de ecosistemas estratégicos, está en manos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien deberá cumplir con esta labor con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible, y en los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional (art. 4.º de la Ley 1930 de 2018).
- 106 Esta figura es regulada por los artículos 80 y 84 de la Ley 160 de 1994, así como por el Punto 1.1.10 del Acuerdo Final con las FARC-EP. Se trata de áreas geográficas seleccionadas por la junta directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, en las cuales la acción del Estado tendrá en cuenta las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción, así como el hecho de que representan figuras que contribuyen a la construcción de la paz.
- 107 De acuerdo con lo previsto por el artículo 82 de la Ley 160 de 1994, se trata de zonas baldías, delimitadas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) con el fin de hacer posible la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, que permitan conservar un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente.
- 108 El régimen jurídico de las ZIDRES está contenido en la Ley 1776 de 2016. Allí se prevé la identificación por parte de la UPRA de las áreas con potencial para declarar una ZIDRES y se confía su aprobación al Gobierno Nacional, por medio de documento Conpes. Esto permite la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio de baldíos de la Nación ubicados en la zona delimitada, con el fin de ejecutar los proyectos productivos agroindustriales de gran escala, en zonas alejadas de los grandes centros urbanos, con elevados componentes de inversión en tecnologías de procesos de transformación y mejoramiento genético, adaptación productiva (por las características agrológicas y climáticas de la zona) y desarrollo de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.
- 109 LAS ZEI son reguladas por la Ley 1941 de 2018. Son declaradas por el Consejo Nacional de Seguridad en regiones en donde la criminalidad afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes especiales para el fortalecimiento

Puntos Transitorios de Normalización¹¹⁰, así como los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación¹¹¹ (ETCR) y las Zonas Más Afectadas por el Conflicto¹¹² (ZOMAC), en materia de orden público; las Áreas de Desarrollo Naranja¹¹³ (ADN), las Zonas Económicas y Sociales Especiales¹¹⁴ (ZESE)

del Estado social de derecho, con prioridad para la prestación de servicios sociales y medidas reforzadas de protección a la población (art. 2.º).

- 110 Las ZVTN y los PTN son figuras previstas por el Acuerdo Final con las FARC-EP, como espacios territoriales temporales y transitorios, definidos, delimitados y previamente concertadas entre el Gobierno Nacional y esa guerrilla, para facilitar el proceso de reincorporación económica, política y social de las FARC a la vida civil de acuerdo con sus intereses (Punto 3.1.4). El artículo 4.º de la Ley 1941 de 2018 fija algunas reglas al respecto.
- 111 El artículo 3.º del Decreto 1274 de 2017 estableció que las ZVTN y los PTN, una vez terminados, se transforman en ETCR a efectos de continuar el proceso de reincorporación de los ex miembros de las FARC. Los ETCR fueron concebidos, entonces, como escenarios para el desarrollo de actividades de capacitación y reincorporación temprana de los miembros de esa guerrilla. Al igual que las ZVTN y los PTN, los ETCR tenían vocación temporal. Su reglamentación se encuentra en el Decreto 2026 de 2017. Su duración estaba prevista por 2 años, sin que ello represente un desalojo forzoso por parte de la población allí asentada de los territorios empleados con ese fin (art. 5.º del Decreto 2026 de 2017).
- 112 Regladas por el Decreto 1650 de 2017, las ZOMAC están conformadas por los municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). En ellos tendrá lugar la aplicación de los beneficios de que tratan los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016, para favorecer tributariamente la microempresa, la pequeña empresa, la mediana empresa, la grande empresa y las nuevas sociedades, e impulsar, por esta vía, procesos de desarrollo económico de estas zonas del país.
- 113 Las ADN, creadas por el artículo 179 de la Ley 1955 de 2019, están previstas como espacios geográficos delimitados y reconocidos por medio de instrumentos de ordenamiento territorial o decisiones administrativas de la entidad territorial, y tienen por objeto incentivar y fortalecer las actividades culturales y creativas contempladas en el artículo 2.º de la Ley 1834 de 2017. Apuntan a ser, entonces, espacios que operan como centros de actividad económica y creativa, contribuyen a la renovación urbana y al mejoramiento del área de ubicación, crean un ambiente propicio en el que confluyen iniciativas en estos campos, fortalecen el emprendimiento, el empleo basado en la creatividad, el turismo, la recuperación del patrimonio cultural construido, la conservación medioambiental, la transferencia de conocimientos, el sentido de pertenencia, la inclusión social y el acceso ciudadano a la oferta cultural y creativa.
- 114 Estas zonas han sido introducidas al ordenamiento nacional por el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, y su objeto es fijar un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, con el fin de atraer inversión nacional y extranjera y contribuir así al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo, fuertemente golpeadas por los problemas sociales y económicos fronterizos con Venezuela.

y las Zonas Francas (ZF)¹¹⁵, en materia de promoción del desarrollo económico.

A este panorama de sobrecarga instrumental se añade la profusión de *instrumentos concretos, fundamentales para el logro de cometidos sectoriales de trascendencia nacional*, como los Proyectos Turísticos Especiales¹¹⁶ (PTE), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos¹¹⁷ (PNIS), los Macroproyectos de Interés Social Nacional¹¹⁸ (MISN), los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico¹¹⁹ (PINE) y, entre otros, los Proyectos de Adecuación de Tierras¹²⁰ (PADT).

-
- 115 Según el artículo 1.º de la Ley 1004 de 2005, las ZF son áreas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 19 del Decreto 2147 de 2016, corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo declarar la existencia de zonas francas mediante acto administrativo, previa aprobación del Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca, concepto favorable de viabilidad de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en dicho decreto y en las demás normas vigentes sobre la materia.
- 116 Conforme al artículo 264 de la Ley 1955 de 2018 (modificatorio del artículo 18 de la Ley 1558 de 2012), los PTE hacen referencia al conjunto de acciones técnica y jurídicamente definidas y evaluadas, orientadas a la planeación, reglamentación, financiación y ejecución de la infraestructura que se requiere para el desarrollo de proyectos turísticos de gran escala en áreas del territorio nacional, teniendo en cuenta su ubicación geográfica, valores culturales y/o ambientales y/o sociales, así como la factibilidad de conectividad, de manera que se conviertan en sitios de alta importancia estratégica para el desarrollo o mejoramiento del potencial turístico del país.
- 117 Emanado de lo previsto por el Punto 4.1 del Acuerdo Final con las FARC-EP y reglado por el Decreto Ley 896 de 2017, el PNIS tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, por medio del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.
- 118 Los macroproyectos de interés social nacional, regulados por la Ley 1469 de 2011, son el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda, y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos. Su objetivo prioritario es atender de forma preferente el déficit de vivienda de la respectiva entidad territorial, y establecer mecanismos para asegurar que los hogares de menores ingresos y la población vulnerable puedan acceder a las soluciones habitacionales que produzcan los macroproyectos.
- 119 El documento Conpes 3762 de 2013 señala tanto las características que deben cumplir los proyectos que aspiren a ser catalogados como PINES como el procedimiento a seguir en ese

Finalmente, debe también mencionarse el abundante número de *planes y proyectos sectoriales de orden municipal* que de uno u otro modo interactúan igualmente con las disposiciones del POT. Comenzando por el plan municipal de desarrollo¹²¹, pasando por planes municipales de obras aprobados por el concejo municipal, hasta llegar a planes maestros, planes parciales y unidades de planeación rural, adoptados mediante decreto del alcalde local, el derecho local evidencia también un recurso intensivo a esta clase de instrumentos.

Esta multitud de instrumentos eleva significativamente los riesgos de desarticulación conceptual y de funcionamiento desacoplado de los numerosos actores implicados en su puesta en marcha. De ahí que la definición de criterios claros de interacción y la articulación de todos de ellos entre sí, en general, y en particular con las disposiciones del POT, resulte fundamental. Sin embargo, *pese a su importancia, no es este un asunto al que el legislador*

evento. Según lo establecido allí, los proyectos deben cumplir con al menos uno de los siguientes criterios: i) aumentar significativamente la productividad y competitividad de la economía nacional o regional, ii) generar impacto significativo en la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos y/o la inversión de capital, iii) generar rédito positivo a la inversión y que sea sostenible operacionalmente, iv) aumentar la capacidad exportadora de la economía nacional, v) generar ingresos significativos a la Nación y las regiones o vi) contribuir al cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 49 de la Ley 1753 de 2015 reguló esta figura y encomendó a la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE) seleccionar los proyectos que serán considerados como PINE. Además, dispuso que en estos proyectos la delimitación del área requerida para la construcción y operación le confiere a la entidad ejecutora o gestora del proyecto la primera opción de compra de todos los inmuebles comprendidos en tal zona, la cual podrá ejercer durante un periodo de tiempo no mayor a 3 años contados a partir del acto de adjudicación del proyecto, el cual deberá ser registrado en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. El artículo 50 de esta misma ley sujeta las expropiaciones que sean necesarias para el desarrollo del proyecto a lo previsto por las leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013.

120 La adecuación de tierras integra los servicios de riego, drenaje y protección contra inundaciones, así como la reposición de maquinarias y las actividades complementarias para mejorar la productividad agropecuaria. Su importancia para el desarrollo rural es indiscutible. Con todo, los problemas de planificación y desarrollo de este tipo de proyectos llevaron a la expedición del documento Conpes 3926 de 2018, que encomendó a la UPRA expedir orientaciones técnicas de planificación dirigidas a los entes territoriales, relativas a la incorporación de la adecuación de tierras en el componente rural de los POT. La Ley 1955 de 2019 modificó el concepto de adecuación de tierras del artículo 3.º de la Ley 41 de 1993 e introdujo un conjunto de reformas a esta normatividad, enderezadas al fortalecimiento de este trascendental servicio público, que en lo concerniente a la realización de las obras destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones presupone la delimitación del área de influencia de obras de infraestructura.

121 Cfr. artículos 31-46 de la Ley 152 de 1994.

suela prestar especial atención. Fruto de esta situación surgen múltiples interrogantes en relación con la supra o subordinación de un plan o proyecto respecto de otro, o con la obligación jurídica de concertar el contenido de un instrumento con el de otro. Este panorama de incertidumbre se agrava por la indeterminación y ambigüedad de muchas de las disposiciones expedidas en esta materia, cuya redacción abierta suele prestarse para discusiones en torno al alcance específico de las atribuciones conferidas.

Toda vez que el alcance de la autonomía territorial, tanto como el régimen general de ejercicio de las funciones públicas y de las competencias a cargo de los entes territoriales, se encuentra en manos del legislador (arts. 150.23 y 287 CP), la cuestión de cómo se articula en su interior la enorme masa de instrumentos proferidos por las autoridades titulares de competencias con repercusiones territoriales corresponde fundamentalmente a la ley. Con todo, se trata de una determinación que ha de ser adoptada de forma respetuosa de la autonomía territorial, y que debe apuntar al desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos por el artículo 288 CP. El desconocimiento de estos principios o de la garantía constitucional de la autonomía territorial puede conllevar la inconstitucionalidad de la ley¹²².

A pesar de las dificultades que envuelve, debido a los vacíos y a la ausencia de criterios legales claros al respecto, el análisis sistemático de la regulación vigente en este campo posibilita identificar al menos tres grupos de decisiones administrativas o instrumentos, así: los instrumentos a los que se somete el POT (2.1), los instrumentos sometidos al POT (2.2) y los instrumentos llamados a ser objeto de una concertación entre autoridades (2.3).

2.1. LOS INSTRUMENTOS A LOS QUE SE SOMETE EL POT

Aunque, como quedó visto, la proclamación constitucional del principio y de la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales

122 Así, p. ej., entre otras razones, por considerar que el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, que atribuía a los Macroproyectos de Interés Social Nacional formulados por el Gobierno Nacional la calidad de determinantes del POT (con lo cual, a la par que se les excluía del deber de atender las disposiciones del POT, se les erigía en límites de este, y al mismo tiempo, en un factor condicionante de la validez de sus determinaciones), suponía un vaciamiento de la competencia de los concejos municipales para la reglamentación de los usos del suelo local, la sentencia C-149 de 2010 declaró la inexequibilidad de dicho precepto.

representa la exclusión de las relaciones de subordinación como criterio general de relacionamiento entre la Nación y las autoridades locales, ello no supone una equiparación de los intereses territoriales y nacionales en todos los casos. No todo está llamado a ser objeto de una concertación en pie de igualdad. De manera eventual la confluencia en el territorio local de algunos intereses nacionales o departamentales distintos a los locales puede dar lugar a que se reconozca por el legislador la primacía de aquellos sobre estos. Ello se traduce en *la preponderancia sobre el POT del instrumento administrativo que envuelve y desarrolla el interés supralocal prevalente*. Se tratará, por tanto, de *un instrumento administrativo al cual el POT debe someterse*.

En estos eventos, en todo caso, la legitimación de dicha determinación del legislador presupone que se esté ante intereses públicos superiores, provistos de una magnitud o entidad tal que justifiquen la restricción que por esta vía se impone a la autonomía local. En últimas, como ha sido destacado por la Corte Constitucional, la constitucionalidad de esta clase de limitaciones a la autonomía territorial dependerá de las competencias o funciones que se restringen, del grado de condicionamiento que se les impone y del peso de las razones sobre las cuales se sustentan¹²³.

La legislación de ordenación del territorio ha denominado a estos instrumentos prevalentes “*determinantes del POT*”. Previstos inicialmente por el artículo 10 LDU para un puñado de asuntos (medio ambiente, protección del patrimonio histórico cultural, prevención de riesgos, infraestructura de transporte y de servicios públicos domiciliarios y asuntos metropolitanos), su número ha ido creciendo progresivamente de la mano de una legislación sectorial cada vez más consciente de la importancia y carácter estratégico de esta figura.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 10 LDU, los determinantes “constituyen normas de superior jerarquía” y como tal deben ser tenidos en cuenta forzosamente por el POT, so pena de su invalidez¹²⁴. Según ha remarcado el Consejo de Estado, representan “aspectos de interés social y general para la sociedad colombiana”¹²⁵ y su consagración “no hace más que

123 Véase Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. En sentido similar, véanse las sentencias C-077 de 2017 y C-535 de 1996.

124 Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2016, rad. 11001-03-15-000-2015-02385-01.

125 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2010, rad. 11001-03-24-000-2005-00185-01.

explicitar la primacía de la voluntad del legislador y la consecuente relación de subordinación a ésta, así como la coordinación y previsión o planeación que el ordenamiento jurídico, en especial el precitado artículo 10, le impone a los municipios y distritos para la elaboración de sus respectivos planes de ordenamiento territorial”¹²⁶. Ellos suponen, entonces, el ejercicio del poder legal de delimitación del ámbito de las competencias de las entidades territoriales y de fijación de criterios relevantes para su ejercicio (art. 287 CP). En consecuencia, *solo la ley pueda reconocer que un determinado instrumento administrativo concebido para la promoción, garantía y tutela de un interés supramunicipal específico tenga la calidad de determinante del POT*¹²⁷.

Conforme a su construcción legal, los determinantes engloban decisiones de distinto rango (políticas, directrices, reglamentos, resoluciones, etc.), contenido (normas, planes, instrucciones, proyectos, programas y medidas) y origen (Nación y departamentos), que envuelven intereses colectivos o institucionales de escala supralocal¹²⁸. Su reconocimiento por el legislador permite garantizar la alineación y coherencia de las actuaciones de las distintas autoridades implicadas en la ordenación del territorio o a cargo de competencias con repercusiones territoriales importantes¹²⁹. Y, a la par que reflejan el carácter eminentemente concurrencial de este ámbito¹³⁰, evidencian que la competencia urbanística otorgada a los municipios por la misma Constitución “no puede truncar el desarrollo de empresas de interés más amplio”¹³¹. Son, en rigor, *una figura óptima para canalizar relaciones de coordinación*, en los términos en que ello fue expuesto con anterioridad (*i. e.*, expedición unilateral de criterios vinculantes en ejercicio de una facultad legal).

126 Ibid.

127 De aquí la anomalía, certeramente apuntada por Vásquez Viana, en relación con la falta de especificidad de los textos legales que fijan los determinantes y terminan por generar dudas en torno a si ha sido la ley o el reglamento quien ha otorgado ese carácter a un determinado instrumento de planificación. El caso de los POMCA y los POMIUC resulta ilustrativo al respecto. Véase VÁSQUEZ VIANA. “Los determinantes”, cit., pp. 282-283.

128 SANTAELLA QUINTERO. “La ordenación territorial”, cit., p. 335.

129 Al respecto, véase VÁSQUEZ VIANA. “Los determinantes”, cit., p. 259.

130 Tal como señala la Corte Constitucional en la sentencia C-149 de 2010, “en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, obras de infraestructura y política de vivienda, la Constitución asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial, sin delimitar de manera rígida su ámbito material, ni atribuir funciones específicas”.

131 VÁSQUEZ VIANA. “Los determinantes”, cit., p. 278.

Como se mencionó líneas atrás, inicialmente el artículo 10 LDU calificó como determinantes del POT a un reducido grupo de instrumentos y decisiones emanados del ejercicio de competencias ligadas a intereses de nítida trascendencia supramunicipal, en relación con los cuales la necesidad de coordinación es manifiesta. Originalmente el legislador atribuyó el título de determinantes del POT a las directrices, normas, políticas, reglamentos, planes y demás instrumentos administrativos relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales (num. 1); a las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente (num. 2); a las decisiones relativas al señalamiento y localización de las infraestructuras básicas en materia de infraestructura de la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; a las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia (num. 3); y a los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como a las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la legislación vigente¹³² (num. 4).

No obstante, lo limitado del listado original de determinantes y la importancia estratégica de esta figura para el desarrollo de proyectos de interés supralocal ha llevado a que en estos últimos años se haya ampliado el número de determinantes señalados por la ley. Así por ejemplo, y en relación con la necesidad de tomar en consideración las decisiones de la Nación sobre el uso del suelo rural con fines agrícolas, el artículo 3.º de la Ley 1551 de 2012 (“por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”) establece en su numeral 9 que es función de los entes locales formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial “teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y

132 Lo previsto por el artículo 22 de la Ley 1625 de 2013 en torno al Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial resulta crucial.

el uso eficiente del suelo rural”¹³³. La Ley 1523 de 2012 (“por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres y se dictan otras disposiciones”) contiene también disposiciones de esta clase. Lo previsto en su artículo 41, en virtud del cual se dispone que los organismos nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales de planificación deben seguir las orientaciones y directrices señaladas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y contemplar las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, es otro ejemplo de ello. Aunque declarado inexecutable por la Corte Constitucional¹³⁴, lo dispuesto por el artículo 4.º de la Ley 1776 de 2016, que al establecer el régimen jurídico de las ZIDRES habilitó a la UPRA para definir el uso actual y potencial del suelo, ordenar las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definir los lineamientos, criterios y parámetros necesarios, “que deben ser considerados para la elaboración de los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios”, también ilustra el mismo fenómeno. Igualmente sucede con la Ley 1930 de 2018 (“por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”), cuyo artículo 9.º confiere el carácter de determinante del POT tanto a la delimitación como al “plan de manejo ambiental” de los páramos declarados por las autoridades respectivas. Lo dispuesto por el artículo 264 de la Ley 1955 de 2019 (por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”) en relación con los “proyectos turísticos especiales” y la ejecución de su infraestructura, que “constituyen determinante de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997”, se suma a este bloque de normas.

La tendencia a la expansión de los determinantes del POT también evidencia casos de problemática ambigüedad y falta de técnica por parte del legislador respecto de si un determinado instrumento tiene o no dicha calidad. Así, por ejemplo, la Ley 1931 de 2018 (“por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”) en su artículo 9.º señala que “[l]as autoridades municipales y distritales deberán incorporar dentro

133 Las funciones de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) están definidas en el Decreto 4145 de 2011.

134 Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017.

de sus planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, la gestión del cambio climático teniendo como referencia los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales de su departamento y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales”; una redacción que siembra la duda sobre si a los instrumentos emanados de los ministerios y departamentos les corresponde o no el carácter de determinantes del POT¹³⁵. Las implicaciones de esta falta de técnica del legislador no son baladíes, dado que, como se apreciará líneas abajo, solo los determinantes puede ser catalogados “normas de superior jerarquía”. Por ende, solo respecto de ellos el sometimiento por parte del POT es forzoso.

De otro lado, y con miras a consolidar un modelo multinivel de ordenación del territorio que supere la perspectiva puramente localista de la LDU (derivada de la sentencia C-795 de 2000) y ofrezca una visión más integral del territorio, la LOOT ha atribuido a la Nación y a los departamentos nuevas competencias en materia de ordenación del territorio. Como quedó visto, su ejercicio se traduce en la expedición de un conjunto de instrumentos y determinaciones a los que es plausible asimilar en sus efectos a los determinantes del POT. *Aunque la LOOT no es expresa en atribuir este calificativo a estas decisiones*, no cabe duda de que en aras de asegurar la efectividad del complejo sistema de ordenación del territorio establecido *es preciso acordarles un efecto vinculante análogo al de los determinantes previstos por el artículo 10 LDU*. Entre las competencias atribuidas a la Nación se destacan las de localizar grandes proyectos de infraestructura, determinar las áreas limitadas en su uso por razones de seguridad y defensa, y definir los lineamientos del proceso de urbanización y sistema de ciudades (art. 29 num. 1). Igualmente se debe resaltar la facultad de los departamentos para establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, y orientar la localización de la infraestructura físico-social con el

135 Antes que ser tenido en cuenta, el determinante, dada su vinculatoriedad, debe acatarse, seguirse, observarse. Las normas a continuación tampoco esclarecen el punto. Así, por ejemplo, el artículo 19 señala que “[e]s responsabilidad de los municipios y distritos consultar los PIGCCT para priorizar e incorporar dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial las medidas que consideren pertinentes”. Como es visible, la discrecionalidad que el legislador reconoce a los municipios en torno a qué medidas adoptan o no del instrumento departamental parece ir en contravía de la obligatoriedad característica de los determinantes del POT.

fin de aprovechar mejor las ventajas competitivas regionales y promover la equidad en el desarrollo municipal (art. 29 num. 2).

La superior jerarquía normativa que se reconoce a los instrumentos administrativos legalmente calificados como determinantes del POT y a los emanados de las instancias supralocales del sistema multinivel de ordenación del territorio *no expresa una relación jerárquica o de subordinación del municipio respecto de las autoridades que detentan las competencias para adoptar dichos instrumentos*. De un lado, como quedó visto en la primera parte de este escrito, dicha relación es inexistente en asuntos relativos a la ordenación del territorio o materias conexas. De otro, dicha jerarquía resulta característica de un ordenamiento jurídico moderno como el colombiano. Como afirma Guastini, por su complejidad y amplitud es habitual “que las normas que lo componen no estén todas sobre el mismo plano, [sino] que estén jerárquicamente ordenadas”¹³⁶. En este caso, *puesto que la validez del POT se puede ver comprometida si desconoce las normas, los lineamientos, las instrucciones o previsiones de los determinantes, se está ante un supuesto de jerarquía normativa material o sustancial*¹³⁷. Es, pues, una relación estrictamente jurídica, de la cual no pueden derivarse jerarquías políticas ni administrativas¹³⁸.

Aun cuando, por ser parte de un mismo sub-sistema normativo (el de la ordenación territorial) organizado de manera estratificada, se podría afirmar que los instrumentos adoptados por la Nación y los departamentos en este campo específico se encuentran supraordenados al POT, ello no se podría sostener rigurosamente de los determinantes fijados por el legislador. En relación con estos últimos se presenta apenas la relación de jerarquía jurídica material o sustancial apuntada, en atención a las competencias que se ejercen

136 GUASTINI. *Las fuentes del derecho*, cit., p. 379.

137 *Ibid.*, p. 382.

138 Así, aun cuando en la teoría tradicional del derecho se ha afirmado que con la aplicación de este criterio “se está estableciendo no sólo la primacía de unas normas sobre otras, sino la primacía de unos poderes sobre otros” (FRANCISCO LAPORTA. *El imperio de la ley. Una visión actual*, Madrid, Trotta, 2007, p. 105), ello no resulta predicable de estos eventos. Más que de una cuestión de jerarquía de las fuentes jurídicas involucradas, se trata de una prevalencia establecida por el legislador (art. 10 LDU) en pro de la coordinación de la nube de actores que confluyen sobre el territorio. En consecuencia, más que de una subordinación política o administrativa del municipio respecto de las autoridades responsables de la expedición de los determinantes, la inferioridad jerárquica del POT respecto de estos últimos se desprende del mandato legal en virtud del cual el mismo está llamado a sucumbir cuando entra en conflicto con cualquiera de ellos. Sobre esta concepción de la jerarquía jurídica, véase GUASTINI. *Las fuentes del derecho*, cit., p. 388.

y a la necesidad de coordinación y cohesión interna de las actuaciones de las distintas organizaciones por medio de las cuales el Estado atiende sus fines.

En todo caso, debido a la inexistencia de una relación de subordinación administrativa o política, no es procedente entender que en un hipotético conflicto entre las disposiciones del POT y el contenido de los determinantes debe razonarse con base en el criterio jerárquico. Esto significa que *las eventuales diferencias que surjan entre estos instrumentos deberán resolverse mediante la aplicación del criterio de la competencia*. En consecuencia, se tendrá la obligación de estar a lo resuelto por el determinante si, y solo si, este ha sido adoptado en el marco de la competencia específica en cabeza de la autoridad que lo expida. Puesto que la invasión y la usurpación de competencias ajenas están vedadas, no otro puede ser el criterio para la resolución de los eventuales diferendos. Excluir la aplicación del principio de jerarquía supone que de ninguna manera resulta admisible que las decisiones de las instancias superiores, so pretexto de la primacía de sus poderes, tomen determinaciones *ultra vires* o que desplacen a los niveles inferiores en el ejercicio de sus atribuciones¹³⁹. No podría entonces validarse que la Nación, al amparo de la superior jerarquía (jurídica) de las políticas que dicta en materia de ordenación del territorio, clasificara el suelo local o pudiera dictar normas urbanísticas concretas para un determinado territorio, por ser esta una atribución propia del POT.

Solo de manera excepcional (y de forma constitucionalmente discutible), por expresa disposición del legislador, los determinantes derivados de los planes de manejo de las áreas protegidas (arts. 5.18 y 31.16 de la Ley 99 de 1993) y de los planes especiales de manejo y protección (PEMP) de bienes de interés cultural (art. 7.º de la Ley 1185 de 2008) suponen una total asunción por la instancia supralocal de la labor de reglamentación de los usos del suelo. Con ello se rompe el postulado atrás expresado, según el cual lo propio de las relaciones de coordinación es la atribución al ente coordinador de un poder de dirección o incidencia sobre la manera como el coordinado ejerce la responsabilidad a su cargo, sin que ello pueda traducirse en el “vaciamiento competencial” del coordinado, ni en el “fortalecimiento competencial” del coordinante¹⁴⁰. No obstante, la jurisprudencia que se ha pronunciado al respecto no ha encontrado nada anómalo en ello.

139 MUÑOZ MACHADO. *Tratado*, cit., p. 247.

140 COVILLA MARTÍNEZ. *Coordinación y autonomía*, cit., p. 199.

Así se evidencia, por ejemplo, en el auto del 29 de octubre de 2014, por medio del cual la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió el conflicto positivo de competencias entre el Municipio de Cali y el Ministerio de Cultura, con ocasión de la expedición del PEMP de la Plaza de Toros de Cañaveralejo. Este instrumento contemplaba la modificación de los usos de suelo previstos en el POT para autorizar la construcción de un centro comercial en la zona de parqueaderos y dio lugar a que el Concejo Municipal de la ciudad planteara el conflicto de competencias. Sin detenerse a examinar las particularidades de las relaciones de coordinación en general, ni de esta en particular, con base en el reparto legal efectuado por la Ley 1185 de 2008, la Sala de Consulta concluyó el proceso declarando competente al Ministerio de Cultura “para adoptar los aspectos relativos al uso del suelo, dentro del Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP–, que en ejercicio de sus competencias y bajo el principio de coordinación con las autoridades competentes del Municipio de Santiago de Cali, decida adoptar para la Plaza de Toros Cañaveralejo, ubicada en ese municipio, dada la condición de Bien de Interés Cultural de la Nación que tiene dicha Plaza de Toros”¹⁴¹. Aunque se estableció la necesidad de coordinación entre las autoridades implicadas, no se examinó el eventual exceso por parte del legislador al configurar dicha competencia coordinadora en cabeza del Ministerio. En últimas, no se puede desconocer que (i) “la función de reglamentar los usos del suelo asignada a los municipios, es una expresión de la descentralización territorial, y un corolario de la autonomía otorgada por la Constitución a las entidades territoriales”¹⁴², ni que (ii) por más amplia que sea la libertad de configuración del legislador en este frente, “no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio”¹⁴³.

141 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Auto del 29 de octubre de 2014, rad. 11001-03-06-000-2014-00130-00(C). Un análisis similar, pero referido a las competencias ambientales de las CAR respecto de las áreas protegidas, en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 12 de marzo de 1998, exp. 4302.

142 Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2015.

143 Ibid.

2.2. LOS INSTRUMENTOS SOMETIDOS AL POT

La valoración de la gran masa de instrumentos administrativos que ordenan y planifican actuaciones administrativas sobre el territorio permite diferenciar entre los instrumentos supramunicipales (2.2.1) y los instrumentos locales (2.2.2) sometidos al POT.

2.2.1. INSTRUMENTOS SUPRALOCALES SOMETIDOS JURÍDICAMENTE AL POT

Del mismo modo que el legislador, en ejercicio de su facultad de delimitación de las competencias públicas en general y de las entidades territoriales en particular (arts. 150 num. 23 y 287 CP), puede estatuir la primacía de los intereses supramunicipales que confluyen sobre el territorio local, también puede resolver lo contrario. En tal caso, *por mandato legal se dispone que una determinada actuación de una organización o entidad vinculada al orden nacional o departamental debe sujetarse a las reglas del POT.*

Es lo que sucede, por ejemplo, con el establecimiento de zonas francas. Estas áreas, cuya delimitación es aprobada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (art. 2.º del Decreto Orgánico 1289 de 2015) para el desarrollo de actividades industriales de bienes y de servicios, o de actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior, precisan, según las reglas fijadas por normatividad vigente, “[a]creditar que el proyecto a desarrollar esté acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital, y que el uso del suelo está permitido para tal propósito” (art. 26.8 del Decreto 2147 de 2016). Por tanto, no observar las reglas del POT impide el avance del proceso de declaración de la zona franca o puede comprometer la legalidad de dicha determinación.

Otro caso análogo es el de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, reglados por el Decreto Ley 902 de 2017. De acuerdo con lo previsto por el artículo 44.6 de esta norma, la formulación de estos planes por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) presupone tener en cuenta la “[i]dentificación de zonas que constituyan restricciones y condicionantes para el ordenamiento territorial”. Ello remite al instrumento de ordenación territorial local, que en consecuencia entra a operar como un marco para las determinaciones de ordenamiento social de la propiedad rural que se proyecta adoptar.

También se encuentran legalmente sometidos al POT los macroproyectos de interés social nacional de categoría 1, anunciados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y reglados por la Ley 1469 de 2011. De conformidad con lo indicado por el artículo 4.º de esta ley, en ellos la definición de los términos y las condiciones de gestión y ejecución del proyecto deberá efectuarse con arreglo a las normas urbanísticas del POT vigente. Y precisa que “[c]on la adopción de estos macroproyectos, en ningún caso, podrán modificarse las disposiciones del respectivo plan de ordenamiento territorial vigente”. Su sujeción al POT es, pues, plena.

Como es evidente, y tal como se indicó en el apartado anterior, la supremacía jurídica que así se reconoce a las disposiciones del POT en absoluto supone una relación de subordinación política o administrativa entre la autoridad que expide el instrumento supeditado al POT y el municipio. *Se trata, nuevamente, de una jerarquía material o sustantiva, estrictamente encuadrada en el marco de las precisas competencias legales atribuidas a cada órgano.* Dicha jerarquía resulta crucial para el funcionamiento adecuado del sistema jurídico y del complejo conglomerado de organizaciones que ejercen sus competencias sobre el territorio. De un lado, resulta expresiva del carácter estratificado o jerárquico de nuestro ordenamiento normativo, de manera que el desconocimiento de las previsiones del POT puede dar lugar a la invalidación del instrumento expedido. De otro, refleja la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes actores que confluyen en el territorio, para lo cual, como se ha argumentado extensamente en este escrito, las relaciones de coordinación (resueltas en una decisión unilateral y vinculante) representan una alternativa valiosa.

También aquí *imperla el principio de competencia*, de suerte que las eventuales colisiones entre las determinaciones del POT y las estrictamente correspondientes a los instrumentos sectoriales subordinados a él deben resolverse a partir de la consideración estricta del ámbito competencial de cada una de las entidades en contienda. No puede olvidarse que, en todo caso, la ordenación del territorio local representa una competencia sectorial más. Por ende, no puede más que ejercerse dentro de los confines señalados por la ley. La permanente yuxtaposición e imbricación material de las competencias en juego, el carácter borroso de muchas de las facultades atribuidas por la ley y los eventuales excesos de algunas autoridades locales en su ejercicio están en la base de esta clase de conflictos. Como ha sido destacado por Agudo González, no hay duda de que la puesta en marcha de

esta competencia “no puede conllevar un vaciamiento de las competencias de otras administraciones asumiendo la regulación detallada de toda actuación con incidencia en el territorio”¹⁴⁴. So pretexto de ordenar su territorio y ejercer las competencias que le han sido atribuidas por la LOOT y la LDU, el municipio no podría usurpar las competencias de otras autoridades funcional y orgánicamente diferenciadas.

2.2.2. INSTRUMENTOS LOCALES SOMETIDOS AL POT

El propio ámbito local constituye el escenario natural de expedición de instrumentos sometidos al POT; algunos de ellos, como se verá, propiamente subordinados a él. Esto tiene lugar tanto en desarrollo de las disposiciones mismas de este instrumento como con ocasión de otras competencias sectoriales a cargo del municipio. Así, la previsión legal de instrumentos de planificación territorial intermedia o derivada, como los planes parciales¹⁴⁵, las unidades de planeación rural¹⁴⁶ o los planes maestros¹⁴⁷, tiene como finalidad específica desarrollar y complementar las disposiciones del POT. Son, entonces, *instrumentos derivados*, en tanto presuponen la existencia de la norma a la que se encuentran subordinados, y *ejecutivos*, por cuanto buscan poner en marcha disposiciones generales de aquella¹⁴⁸. *Frente a ellos, la supremacía del POT es total.*

Debido a esta condición, esta clase de instrumentos no solo se encuentran vinculados positivamente a las disposiciones del POT, que deben desarrollar y particularizar con miras a posibilitar la ejecución de un determinado programa, proyecto u obra, con una perspectiva territorial y funcional más de detalle; sino que también se hallan sujetos a aquellas desde una perspectiva negativa, en virtud de la cual se impone una tajante restricción al contenido de estos instrumentos: por su naturaleza secundaria o derivada, tienen

144 *Ibíd.*, p. 49.

145 Artículo 20 LDU.

146 Artículos 6.º y 7.º del Decreto 3600 de 2007, compilado por el Decreto 1077 de 2015.

147 Esta figura, no prevista de manera expresa por la LDU, suele adoptarse por los municipios en virtud de la habilitación contemplada por el artículo 13.10 LDU, que autoriza al POT “[l]a definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación”.

148 SANTIAGO MUÑOZ MACHADO y MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ. *El planeamiento urbanístico*, Madrid, Lustel, 2007, p. 141.

vedado modificar la clasificación del suelo, así como las determinaciones y demás normas urbanísticas adoptadas por el POT, norma que desarrollan y complementan¹⁴⁹.

La relación entre el POT y los instrumentos de planificación derivada es estrictamente jerárquica. Se trata de una supraordenación y subordinación jurídica en toda regla, derivada del carácter estratificado o multinivel del subsistema normativo de la ordenación del territorio. El POT, adoptado mediante acuerdo municipal, de ordinario estará contenido en una fuente de mayor rango que los decretos por medio de los cuales se expiden los planes parciales, las unidades de planeación rural y los planes maestros¹⁵⁰. Además, dada la omnicompreensiva facultad constitucional y legal otorgada a los concejos municipales, bien podría el POT en cualquier momento imponer sus contenidos, o derogar o suplantarse las medidas emanadas de aquellos. Por tanto, *las eventuales diferencias que surjan entre estos instrumentos deberá resolverse con arreglo al principio jerárquico*. Dada la primacía de los poderes del concejo municipal, englobantes de los de las autoridades de planeación territorial local a cargo de la expedición de los instrumentos derivados, será legítimo que adopte cualquier determinación o desplace a estos últimos en el ejercicio de sus atribuciones (que serían también parte de las suyas).

En relación con otros instrumentos de planificación expedidos por el mismo concejo municipal en ejercicio de otras competencias sectoriales, relacionadas, por ejemplo, con la promoción de obras para el desarrollo municipal, la relación de sometimiento al POT tendría un sentido distinto. Por no tratarse de instrumentos derivados ni de ejecución del POT, y ser expresión del ejercicio de otras competencias sectoriales del mismo concejo municipal, no hay frente a él subordinación jerárquica alguna. Con todo, la trascendencia de las decisiones plasmadas en el POT obliga a entender que, pese a no encontrarse formalmente subordinados a él, estos instrumentos deben someterse materialmente a sus previsiones. *Más que una superioridad emanada de la jerarquía del órgano que lo expide* (pues sería el mismo órgano) *o de la fuente que lo contiene* (que sería también la misma), *sería función de*

149 Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 2 de febrero de 2012, rad. 76001-23-31-000-2006-02757-02.

150 La excepción a esta situación estaría dada por la extraordinaria expedición del POT por medio de decreto del alcalde en los eventos en los cuales expira el término legal para que se pronuncie el concejo municipal sin que este emita pronunciamiento alguno. Cfr. artículos 26 LDU y 12 de la Ley 810 de 2003.

la especial naturaleza, procedimiento y vigencia en el tiempo del POT. Definido por el artículo 9.º LDU como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”, el POT es mucho más que un puro reglamento¹⁵¹. No es un acuerdo municipal cualquiera. Tiene un alto contenido de políticas y estrategias dirigidas a orientar el desarrollo económico, ecológico, cultural y social de la localidad en el mediano y corto plazo. Por esta razón tiene un procedimiento muy peculiar, especialmente agravado, que involucra a una pluralidad de actores institucionales y sociales y dista del procedimiento ordinario de aprobación de los acuerdos municipales¹⁵². Esto explica su vigencia dilatada en el tiempo e incluso su primacía sobre el plan de desarrollo municipal, al cual debe servir de marco de referencia¹⁵³. Su extraordinaria legitimidad política, derivada de su complejo y dilatado procedimiento de expedición, impide que otras decisiones del concejo municipal desprovistas de dicho grado de elaboración y deliberación puedan erosionar sus contenidos o invadir su ámbito decisorio¹⁵⁴. Supone, en definitiva, que determinadas materias estrictamente vinculadas con los asuntos relacionados con la denominada “acción urbanística municipal” (art. 8.º LDU) “han de contenerse en un concreto tipo de plan y aprobarse conforme a un determinado procedimiento”¹⁵⁵. Así las cosas, antes que mediante la sola aplicación de los principios de competencia o de jerarquía, en caso de colisión o conflicto entre decisiones adoptadas por la misma corporación político-administrativa local habría que apelar al criterio esbozado de la reserva de procedimiento del POT, como mecanismo para aislar la peculiar competencia a cargo del municipio en este frente.

151 Una notable crítica a la concepción normativa tradicional del Plan General de Urbanismo en JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN. “La obsolescencia de la idea de plan general”, en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica (REALA)*, n.º 13, 2020, pp. 15 ss.

152 Cfr. artículos 23 a 26 y 28 LDU.

153 Cfr. artículo 21 LDU.

154 Velasco Caballero hace referencia a la “reserva de procedimiento” que caracteriza ciertos actos adoptados por los plenos municipales en el Derecho Local español. Cfr. FRANCISCO VELASCO CABALLERO. *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 320.

155 *Ibid.*, p. 330.

2.3. LOS INSTRUMENTOS LLAMADOS A SER CONCERTADOS CON EL POT

Aunque, como ha sido examinado, en ocasiones el legislador establece reglas claras y expresas que permiten definir la primacía de un instrumento sobre otro, el grueso de los casos en nuestro país carece de esta clase de regulación. Es lo que sucede, por ejemplo, en materia minera. En este sector la ausencia de criterios precisos de articulación de los múltiples instrumentos de planificación que confluyen en el ámbito territorial ha llevado al Ministerio de Minas y Energía, consciente de la importancia de la regulación de los POT y POD sobre los usos del suelo y de la no inclusión de las actividades minero-energéticas (AME) y de sus instrumentos de planificación como determinantes de aquellos, a impulsar la participación activa de las entidades del sector en los procesos de formulación de los instrumentos de ordenación del territorio. Ciertamente, como se lee en la “Guía para la incorporación de la dimensión minero-energética en el ordenamiento territorial departamental”, para el Ministerio:

... [l]as AME pueden integrarse en el Plan de Ordenamiento Territorial por medio de la participación activa e ilustrada de su actores y organizaciones en los procesos técnicos, institucionales, políticos y administrativos. Se debe fomentar el aporte de ideas y propuestas que logren, en cada una de las fases de elaboración del POD, posicionar el sector de manera que se propicie su crecimiento e integración con los demás sectores y actividades socioeconómicas, contribuyendo a estructurar un modelo de ordenamiento territorial que propicie el desarrollo sostenible¹⁵⁶.

Lo anterior parte de reconocer *el carácter esencialmente concurrencial de las actividades relacionadas con la ordenación del territorio y el aprovechamiento y gestión de los recursos naturales*; de donde, como ha sido apuntado por la jurisprudencia constitucional, se desprende *un especial requerimiento de concertación entre los múltiples intereses en presencia*. En efecto, de una parte, se tiene que “es contradictorio afirmar que pese a la existencia de competencias del Gobierno Nacional central respecto a los recursos del subsuelo, las autoridades territoriales puedan vetar la exploración y explotación de

¹⁵⁶ Ministerio de Minas y Energía. *Guía para la incorporación de la dimensión minero-energética en el ordenamiento territorial departamental*, Bogotá, Ecosimple y UPME, 2019, p. 91.

los RNNR, y a su vez con ello no desconocer las facultades de otras entidades creadas para tales fines”¹⁵⁷. De otra, sin embargo, es patente que “el reconocimiento de las competencias de la nación y del gobierno nacional central respecto al subsuelo y los RNNR, no puede desconocer el hecho de que para la extracción de éstos se requiere realizar actividades en la superficie, es decir, en el suelo”¹⁵⁸. Estas premisas llevan a la Corte Constitucional a afirmar que “[p]ara resolver la tensión en las competencias otorgadas a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo, debe darse aplicación al artículo 288 constitucional que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos”¹⁵⁹. Sin embargo, ante las manifiestas limitaciones de la legislación vigente en esta materia, en la multicitada sentencia SU-095 de 2018 la Corte termina por hacer un llamado al legislador para que defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana e instrumentos adecuados de coordinación y concurrencia Nación-territorio.

De cualquier modo, el planteamiento que subyace al razonamiento de la Corte Constitucional termina por entender que, en el marco del Estado unitario y descentralizado con reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales sancionado por el artículo 1.º CP, dicha confluencia de intereses supone “la necesidad de que exista una concertación de las políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales. Dicha concertación debe reconocer la diversidad de [lo] local, sus características propias”¹⁶⁰. Este planteamiento llevó a que en la sentencia C-035 de 2015 la Corte Constitucional declarara la exequibilidad condicionada de los artículos 20 y 108 de la Ley 1753 de 2015, en el entendido de que la declaración de áreas de reserva minera debería siempre suponer una concertación con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, de forma que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo¹⁶¹.

157 Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018.

158 *Ibid.*

159 *Ibid.*

160 Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. En un sentido similar, véase la sentencia C-035 de 2015.

161 Tal como expresa la Corte Constitucional en este fallo, “la selección de áreas de reserva minera no necesariamente resulta contraria a los intereses de las entidades territoriales. Puede ocurrir que las autoridades del orden nacional coincidan en su propósito con las autoridades de los municipios. Sin embargo, en ese mismo orden de ideas, también puede ocurrir que las autoridades municipales tengan intereses, prioridades o visiones del ordenamiento territorial del municipio que resulten incompatibles con la selección de áreas de reserva minera. Lo cierto es que si no

De la misma manera, el planteamiento reseñado llevó a que en la sentencia C-077 de 2017 la Corte Constitucional declarara la exequibilidad condicionada del inciso 1.º del artículo 20 de la Ley 1776 de 2016, por medio de la cual se estableció la regulación de las ZIDRES, así como de los incisos 2.º y 3.º de su artículo 21, “en el entendido [de] que la identificación, delimitación, y aprobación de la zonas ZIDRES, por parte del Gobierno Nacional, deberá estar precedida de un proceso de información y concertación con los Concejos Municipales de los entes territoriales que resulten afectados por esas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios”.

La ausencia de reglas claras sobre la articulación de los instrumentos que rigen la implantación de cárceles, instalaciones militares, policiales y judiciales, infraestructura para servicios públicos no domiciliarios, Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), Zonas de Reserva Campesina (ZRC), Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) y Distritos de Adecuación de Tierras (DADT), entre otros, obliga a pensar que, dada la magnitud de los intereses públicos nacionales envueltos en cada una de estas figuras y obras, se impone su concertación con los eventuales intereses locales enfrentados. En consecuencia, *resulta forzoso asumir que ni el municipio ni la Nación pueden decidir de manera independiente e inconulta sobre su emplazamiento y funcionamiento en el territorio.*

Solo en contados casos, como el de los macroproyectos de interés social nacional de categoría 2 (los cuales presuponen la modificación del POT), el legislador ha previsto un procedimiento de concertación y acople de los intereses de la Nación con los del territorio intervenido, tal como se aprecia en el artículo 8.º de la Ley 1469 de 2011. En otros eventos, como el de los Planes Especiales de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), reglados por el Decreto Ley 893 de 2017^[162], el legislador tan solo señala la necesi-

existe un mecanismo de coordinación entre la Autoridad Nacional Minera, o el Ministerio de Minas y Energía, según sea el caso, y las autoridades municipales respectivas, no existe una garantía suficiente de que el ejercicio de la competencia en cabeza de la Nación no impida el ejercicio de las competencias y facultades otorgadas constitucionalmente a las autoridades municipales, quienes se encuentran más cerca del ciudadano, de sus asuntos, e intereses en el territorio nacional” (ibíd.).

162 De acuerdo con el artículo 2.º del Decreto Ley 893 de 2017, los PDET tienen por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y

dad de articulación del PDET y de su Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) con los instrumentos de planificación territorial local del área intervenida, pero no se detiene a establecer un procedimiento para surtir dicho acuerdo¹⁶³.

Lo previsto por la ley para los macroproyectos de interés social nacional de categoría 2 debería servir de modelo para que el legislador tenga siempre conciencia de las implicaciones territoriales de sus determinaciones y de la importancia de establecer procedimientos que viabilicen y brinden certeza jurídica a la forma como se adelantará el proceso de concertación. De un lado, las competencias no se ejercen en el vacío y suelen producir importantes repercusiones sobre el territorio y sobre las competencias concurrentes; de otro, la inadecuación de las reglas del procedimiento administrativo común (arts. 34 ss.) para encauzar esta clase de acuerdos pone en evidencia que nuestro ordenamiento jurídico carece de una estructura procedimental legalmente reglada, apropiado para este fin. Parece apremiante reparar en tales extremos del ejercicio de estas funciones, hasta ahora descuidados por la legislación. Y urge igualmente promover una reflexión más amplia y detenida sobre el alcance del principio constitucional de coordinación y sus verdaderas exigencias: ¿supone siempre un proceso de concertación paritaria? ¿Puede atenderse de manera debida mediante instancias o arreglos procedimentales como los conceptos preceptivos, las aprobaciones posteriores, la participación activa en un procedimiento o el derecho de veto sobre lo resuelto? ¿No está el legislador en mora de adoptar un procedimiento administrativo común para facilitar arreglos interadministrativos?

La relevancia de todos los intereses públicos, privados y colectivos en juego cuandoquiera que se habla de intervenciones sobre el territorio exige esta discusión, hoy aparentemente zanjada en la reducción del concepto de

las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, así como hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

163 Según el artículo 6.º del Decreto Ley 893 de 2017, “[l]os PDET y los PATR deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación. Los PDET y los PATR integrarán otros planes del territorio que contribuyan a su transformación”.

coordinación a concertación, promovida por la jurisprudencia constitucional más reciente¹⁶⁴.

CONCLUSIONES

Del análisis efectuado se puede arribar a las siguientes conclusiones:

1. Por su carácter de competencia esencialmente concurrencial, con una clara vocación integradora y una elevada exigencia de coordinación de la acción de las múltiples autoridades que convergen en el territorio para atender sus responsabilidades sectoriales, *la ordenación del territorio permite apreciar con nitidez las implicaciones del modelo territorial consagrado por la Constitución de 1991*: la profusión de responsabilidades concurrenciales, que convocan a todos los niveles de la Administración Pública para hacer frente a una tarea globalmente asignada al Estado, la superación de las relaciones de subordinación entre la Nación y las entidades territoriales como criterio de relacionamiento fundamental entre una y otras, el abandono del criterio jerárquico como parámetro fundamental para la resolución de los conflictos interadministrativos, las exigencias de coordinación, concurrencia y complementariedad en la acción pública multinivel, y el forzoso respeto a la garantía de la autonomía de las entidades territoriales.

2. Las circunstancias fácticas y jurídicas en que obran las autoridades públicas en la actualidad, que presuponen tanto un orden constitucional abierto a la asignación global y concurrencial de tareas al Estado como una realidad social, económica, ecológica y política cada vez más compleja, heterogénea e interconectada, *impiden aislar con precisión materias o campos que puedan calificarse como de interés exclusivamente nacional, regional o local*. Puesto que serán habituales los entrecruzamientos e imbricaciones permanentes, lo que sucede con unos intereses probablemente termina por afectar a otros del mismo o de diferente nivel (superior o inferior). Es preciso afilar las técnicas de identificación de intereses en presencia y tomar conciencia de la creciente necesidad de establecer canales adecuados de coordinación

164 Referencia las varias fórmulas aplicadas por el derecho administrativo español para la articulación de la pluralidad de intereses concurrentes en las decisiones relacionadas con la ordenación del territorio MARCOS VAQUER CABALLERÍA. “El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 7, 2012, pp. 122 ss.

interadministrativa. Esto resulta especialmente sentido en el caso de las competencias que se ejercen sobre el territorio o con repercusiones relevantes sobre él.

3. La complejidad del sistema multinivel de ordenación del territorio adoptado por la legislación nacional hace posible establecer que al interior de este subsistema normativo se trenzan relaciones de cooperación y de coordinación, que pueden operar en términos de voluntariedad o limitar la autonomía territorial por medio de la definición de *una clara jerarquía normativa*. Aunque esta no tiene otro propósito que asegurar la construcción coherente, sostenible, integral y descentralizada de la ordenación del territorio, *excluye las relaciones de subordinación entre unas autoridades y otras y le asigna roles específicos a cada una*. Por tanto, el modelo excluye las actuaciones *ultra vires* y aspira (idealmente) a una construcción coordinada, escalonada e incremental a partir de la acción combinada de todas las autoridades implicadas. Con todo, en aras de una mayor efectividad del principio de autonomía territorial y de las reglas que se van adoptando, no condiciona el ejercicio de las facultades atribuidas a las instancias inferiores a la previa definición de los criterios adoptados por las autoridades superiores. De ahí que no pueda inhibirse la competencia local para expedir un POT por la ausencia del respectivo POD o de las políticas nacionales en materia de ordenación del territorio.

4. Las abundantes relaciones intersectoriales entre competencias ejercidas en el territorio no pueden apreciarse sino a partir de la consideración de sus repercusiones sustanciales en él y en el conjunto de competencias conexas. La imposibilidad de compartimentar los ámbitos de la realidad en los cuales tiene lugar la acción de la Administración obliga a reparar en esta incidencia y a atender las exigencias de coordinación que ello supone. Estas relaciones podrán encarnarse en vínculos horizontales, apoyados en los principios de concurrencia, coordinación y colaboración (*i. e.*, relaciones de cooperación), o en lazos verticales, respetuosos de la autonomía territorial, que aun cuando limiten la capacidad de gestión autónoma de los entes territoriales desarrollan de forma óptima los principios de concurrencia y coordinación y permiten asegurar la alineación, coherencia y efectividad en el actuar de la Administración Pública como conjunto institucional (*i. e.*, relaciones de coordinación). *Ni la autonomía territorial riñe con la construcción de una jerarquía jurídica que asegure la acción coordinada y eficiente de las autoridades públicas sobre el terreno, ni el principio de coordinación puede reducirse solo a los procesos de concertación paritaria entre órganos de distintos*

niveles administrativos. Es preciso reflexionar sobre las múltiples posibilidades de arreglos institucionales que ofrece el principio de coordinación en aras de alcanzar resultados armónicos en escenarios procedimentales participativos.

5. Urge que el legislador tome conciencia de que las competencias administrativas no se ejercen en el vacío, comience a tener en cuenta la dimensión territorial de los quehaceres de la Administración, se apropie y ejerza las atribuciones que le corresponden en virtud de la reserva legal de las funciones públicas, y *empiece a adoptar criterios y reglas claros (sustanciales y procedimentales) y completos, que permitan una adecuada concurrencia y coordinación de las distintas autoridades cuyas actuaciones confluyen en el territorio*. La sobreabundancia de proyectos e instrumentos de planificación de todo tipo no hace más que agudizar esta necesidad. El llamado en ese sentido efectuado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2018 no es más que la formalización de un clamor que aflora en cada sector administrativo que supone actuar o intervenir sobre el territorio. Un concepto preceptivo (no necesariamente vinculante o vinculante *prima facie*, como el que expide la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de su rol de abogacía de la competencia¹⁶⁵), un deber de información de una parte a la otra, el derecho de una a hacerse parte en el procedimiento decisorio instruido por la otra, o un eventual derecho de veto en cabeza de alguno de los sujetos interesados, son algunas de las múltiples formas que podría adoptar el legislador para sustanciar y canalizar procedimentalmente las hoy omnipresentes exigencias fácticas y jurídicas de coordinación interadministrativa. La riqueza dogmática de los principios de concurrencia, coordinación, colaboración y subsidiariedad permite imaginar muchos escenarios más allá de la simple concertación paritaria.

6. Pese a la complejidad de la estructura de la Administración Pública en Colombia actualmente, que opera en los niveles político-administrativos territoriales señalados por la Constitución (arts. 115, 286 y 288) y reconoce a cada uno de ellos autonomía frente a los demás (*rectius*, ausencia de una relación de subordinación jerárquica), *el Estado debe obrar en el campo como una unidad orgánica, capaz de armonizar sus actuaciones de cara a materializar con eficacia y eficiencia los objetivos que le son trazados por la Constitución y la ley*. Así lo dispone el artículo 209 CP, al fijar el mandato expreso de coordinación

165 Cfr. el artículo 7.º de la Ley 1340 de 2009.

“para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”, lo mismo que al establecer como principios rectores de la función administrativa preceptos como la prevalencia del interés general, eficacia, economía y celeridad. En definitiva, a pesar de la alambicada estructura que presenta en la actualidad, “el Estado se concibe como una organización unitaria, constituida por diversos órganos (constitucionales, estatales directos e indirectos, etc.) que no son titulares, sino que ejercen competencias, porque la titularidad de esas competencias pertenece a la unidad de actuación, que es el Estado”¹⁶⁶. Mal podría la autonomía que en virtud de la descentralización (territorial o técnica) se reconoce a una determinada autoridad administrativa dar lugar al ejercicio aislado o desarticulado de sus competencias, como si de un ente autárquico, separado o soberano se tratara¹⁶⁷. La exigencia de un resultado eficaz, eficiente, sostenible y armónico se impone. Puesto que no puede más que conformarse a las exigencias de concurrencia, coordinación, colaboración y complementariedad que fija la Carta, la compleja estructura multinivel del sistema de ordenación del territorio establecido por la LOOT y la maraña de relaciones intersectoriales que tienen lugar en el terreno donde se llevan a cabo, no son más que un desafiante recordatorio de lo anterior.

REFERENCIAS

AGUDO GONZÁLEZ, JORGE. “La formalización jurídico-administrativa de la ordenación del territorio en España”, en JULIO VINUESA y LUIS GALIANA (coords.), *Teoría y práctica de la ordenación del territorio*, Madrid, Síntesis, 2010.

ÁLVAREZ PINZÓN, GLORIA LUCÍA. *Las áreas protegidas en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011.

BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA. “La obsolescencia de la idea de plan general”, en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica (REALA)*, n.º 13, 2020.

166 GALLEGO ANABITARTE. *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, cit., p. 88. Esta visión del Estado es compatible con la idea de la unidad del poder, con separación entre sus órganos y necesaria colaboración, defendida con acierto en Colombia por Ospina Garzón, como alternativa a la tradicional concepción que, anclada en el principio de separación de poderes, fracciona el poder público. Cfr. ANDRÉS OSPINA GARZÓN. “De la separación de poderes al ejercicio multiorgánico del poder: los desafíos del principio de eficacia”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.º 1, 2020, pp. 83 ss.

167 Cfr. COVILLA MARTÍNEZ. *Coordinación y autonomía*, cit., pp. 89 ss.

- BEUF, ALICE. “El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas”, en ALICE BEUF y PATRICIA RINCÓN (eds.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017.
- BLANQUER, JEAN-MICHEL. “Características de la descentralización en Colombia”, en *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos y Universidad Nacional de Colombia, 1991.
- CARVAJAL SÁNCHEZ, BERNARDO. “¿Cómo asegurar calidad regulatoria?”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 9, 2013.
- CATAÍA, MÁRCIO. “Uso del territorio y del lugar”, en A. BEUF y P. RINCÓN (eds.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes n.º 3816, 2014.
- Contraloría General de la República. *Segundo Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de metas para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, del 1 de enero de 2017 al 30 de marzo de 2018*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2018.
- COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS. “La regulación jurídica de las áreas metropolitanas y su fortalecimiento institucional”, en PAULA ROBLEDO, HÉCTOR SANTAELLA y JUAN CARLOS COVILLA (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS. “Relaciones que ponen en tensión la autonomía: jerarquía, control y coordinación”, en JULIÁN PIMIENTO (ed.), *Las transformaciones de la Administración Pública y del derecho administrativo. Las dimensiones del control sobre la actividad administrativa*, t. III, (Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.
- COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS. *Coordinación y autonomía en la Administración Pública*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.
- CRIADO DE DIEGO, MARCOS. *Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Fundación Konrad Adenauer y Fundación ACUA, 2019.
- DE LESQUEN, XAVIER. *Dynamiques du droit de l'urbanisme*, París, LGDJ, 2018.

- DEL CASTILLO DAZA, JUAN CARLOS. “Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental”, en *Problemática jurídico-ambiental de los centros urbanos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- GALIANA, LUIS y JULIO VINUESA. “Definición y evolución del concepto y su práctica”, en L. GALIANA y J. VINUESA (coords.), *Teoría y práctica de la ordenación del territorio*, Madrid, Síntesis, 2010.
- GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO; JUAN ANTONIO CHINCHILLA PEINADO, ANA DE MARCOS FERNÁNDEZ y BLANCA RODRÍGUEZ CHÁVEZ-MIMBRERO. *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 2001.
- GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO. *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Madrid, Tecnos, 1992.
- GUASTINI, RICCARDO. *Las fuentes del derecho. Fundamentos teóricos*, C. Moreno y L. Cárdenas (trads.), Lima, Raguel, 2016.
- GUHL NANNETI, ERNESTO. “¿Qué territorio queremos? El reto de los nuevos planes de ordenamiento territorial en Colombia”, en *Revista Ciudades, Estados y Política*, vol. 4, 2017.
- GÜIZA SUÁREZ, LEONARDO y CHRISTIAN RODRÍGUEZ BARAJAS. “El papel de las autoridades territoriales en la definición de zonas de exclusión o restricción minera”, en *Vniversitas*, n.º 131, 2015.
- HILDEBRAND SCHEID, ANDREAS. “Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio”, en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Valencia, Universidad de Valencia, 2007.
- JELLINEK, GEORG. *Teoría general del Estado*, F. de los Ríos (trad.), México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000.
- JIMÉNEZ DORANTE, MANUEL. *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons, 2003.
- LAPORTA, FRANCISCO. *El imperio de la ley. Una visión actual*, Madrid, Trotta, 2007.
- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. *Introducción al derecho urbanístico*, 4.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2013.
- Ministerio de Medio Ambiente. *Lineamientos para la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio*, Bogotá, 1998.

- Ministerio de Minas y Energía. *Guía para la incorporación de la dimensión minero-energética en el ordenamiento territorial departamental*, Bogotá, Ecosimple y UPME, 2019.
- MORCILLO DOSMAN, PEDRO PABLO. *Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión*, Bogotá, Temis, 2007.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO y MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ. *El planeamiento urbanístico*, Madrid, Iustel, 2007.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, t. II, Madrid, Iustel, 2006.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO. “Profundizar las políticas para enfrentar la crisis”, en *El Tiempo*, versión digital, 11 de abril de 2020.
- OSPINA GARZÓN, ANDRÉS. “De la separación de poderes al ejercicio multiorgánico del poder: los desafíos del principio de eficacia”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.º 1, 2020.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.º 1, 2020.
- 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*, n.º 7, 2012.
- PERDOMO VILLAMIL, CAMILO. “La gestión ambiental de las entidades territoriales: ¿atrada en la organización territorial?”, en PAULA ROBLEDO, HÉCTOR SANTAELLA y JUAN CARLOS COVILLA (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- PIPERATA, GIUSEPPE. “Gobierno del territorio y tutela del medio ambiente, del paisaje y de los bienes culturales en el ordenamiento italiano”, en *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Madrid, Civitas, 2014.
- RAMÍREZ HERNÁNDEZ, JORGE. “La función pública del urbanismo: elementos para su comprensión en el contexto colombiano”, en GLORIA HENAO, CLAUDIA ACOSTA y JUANA HOFMAN (eds.), *Manual de derecho urbano*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2019.
- RINCÓN CÓRDOBA, JORGE IVÁN. “La organización administrativa como soporte del modelo de Estado social de derecho”, en *Las transformaciones de la Administración*

Pública y del derecho administrativo. Constitucionalización de la disciplina y evolución de la actividad administrativa, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

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.

RIVERO ORTEGA, RICARDO. *Derecho administrativo económico*, 7.^a ed., Madrid, Marcial Pons, 2015.

ROBLEDO SILVA, PAULA. “Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias en materia minera”, en JUAN CARLOS HENAO y SEBASTIÁN DÍAZ (eds.), *Minería y desarrollo. Historia y gobierno del territorio minero*, t. 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA. *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Madrid y Barcelona, 2000.

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. “El autogobierno del territorio: ¿un contenido esencial de la autonomía territorial?”, en *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en homenaje a Augusto Hernández Becerra*, Bogotá, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Ibáñez Editores y AIDA, 2014.

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. “La ordenación territorial y la ordenación urbanística en Colombia”, en PAULA ROBLEDO, HÉCTOR SANTAELLA y JUAN CARLOS COVILLA (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

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*, n.º 20, 2018.

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. “Un territorio y tres modelos de gestión: análisis de la necesidad de armonizar y constitucionalizar las competencias urbanísticas, ambientales y mineras sobre el territorio”, en JUAN CARLOS HENAO y SEBASTIÁN DÍAZ (eds.), *Minería y desarrollo*, t. 5, *Historia y gobierno del territorio minero*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

- SANTAMARIA, FRÉDÉRIC. “Origines et fondements de l’aménagement du territoire en France”, en *L’aménagement du territoire en France*, París, La Documentation Française, 2016.
- SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD. “El concepto de constitucionalización del derecho administrativo”, en ALBERTO MONTAÑA PLATA y ANDRÉS OSPINA GARZÓN (eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.
- Secretaría Técnica de la COT – Comité Especial Interinstitucional. *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos*, Bogotá, DNP, 2013.
- TORUNCZYK, DANIEL. “Movimientos socioambientales y minería transnacional: el caso Esquel (Chubut) en Argentina (2003-2011)”, en *Los retos de la gobernanza minero-energética*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.
- VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. “El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 7, 2012.
- VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. *Derecho del territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- VÁSQUEZ VIANA, IVÁN. “Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 22, 2019.
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

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.

