

COMUNICADO No. 19

Mayo 6 y 7 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA FUNCIÓN DE ESTABLECER DIRECTRICES Y ORIENTACIONES EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Y LA DE FORMULAR PLANES DEPARTAMENTALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDOT) CONFERIDAS POR EL LEGISLADOR A LOS DEPARTAMENTOS, NO CONFIGURAN VIOLACIONES A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

I. EXPEDIENTE D-13387 AC - SENTENCIA C-138/20 (mayo 6) M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

LEY 1454 de 2011
(junio 28)

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

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

[...]

2. Del Departamento

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

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

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

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

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

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

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

2. Decisión

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

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

3. Síntesis de los fundamentos

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

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

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

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

Encontró la Corte que ni la función de establecer directrices y orientaciones en materia de ordenamiento territorial, ni la de formular Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (PDOT), constituyen violaciones a la autonomía municipal, ya que estos instrumentos no ubican al municipio en situación de subordinación jerárquica respecto del departamento, no materializan mecanismos de tutela administrativa, ni invaden competencias propias de los municipios, en particular, la de reglamentar los usos del suelo. Al respecto, advirtió la Corte que la función de determinar o identificar escenarios posibles o modelos de ocupación y usos del suelo, por parte del departamento, como hipótesis propuestas a los municipios y distritos, corresponde a la función departamental de planear su desarrollo y de coordinar la acción intermunicipal (artículo 198 de la Constitución), pero la norma no otorga a los departamentos la función de definir directamente y de manera concreta los usos del suelo, lo que sí sería inconstitucional, al tratarse de una indebida suplantación de una función propia de los municipios. Por el contrario, el mismo artículo 29 de la LOOT reconoce que es función de los municipios “b) Reglamentar de **manera específica** los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión

y rurales, de acuerdo con las leyes" (negritas no originales). Resaltó la Corte que, aunque las normas en cuestión requieren ser desarrolladas por el Legislador, quien será encargado de precisar la relación entre los POT y los PDOT, estos últimos son instrumentos para articular las directrices y orientaciones que el departamento formule en la materia por lo que, son mecanismos de coordinación de la acción municipal y, por lo tanto, no constituyen imposiciones del departamento hacia el municipio, lo que sería incompatible con su autonomía constitucionalmente reconocida.

4. Salvamento de voto

El Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó su voto frente a lo resuelto por la mayoría. En su criterio, es inaceptable que la Corte interprete los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 superior de una forma en que termine por hacerse nugatorio el principio de autonomía que la propia Constitución, en su artículo 313.7, les reconoce a los municipios en materia de ordenamiento territorial.

A juicio del magistrado ROJAS RÍOS es evidente que las disposiciones acusadas, tal como las concibió el legislador, sí establecen limitantes a la autonomía municipal en el ámbito de la reglamentación del uso del suelo, pues se les atribuye a los departamentos la facultad de "determinar" escenarios de ocupación y usos del suelo, y el significado de dicho verbo rector es claro e inequívoco: según la Real Academia de la Lengua Española "determinar" equivale a "decidir", "establecer", "fijar", "señalar algo con claridad o exactitud", y "ser la causa de algo". Por lo tanto, la Sala Plena desconoce el significado natural y obvio de la expresión para inferir -de manera artificiosa que "determinar" es "identificar hipótesis".

De haberse examinado escrupulosamente el literal a) del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, que señala que son los departamentos quienes "determinan" los aspectos de ocupación y uso del suelo, habría sido forzoso concluir que los municipios ven comprometida su autonomía en la medida en que están determinados por las directrices y pautas departamentales, cuya función coordinadora aparece aquí con un efecto ciertamente subordinante, así el numeral 4 del mismo artículo 29 disponga que es función de los municipios "b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes".

Asimismo -precisó el magistrado ROJAS RÍOS-, los argumentos de la sentencia para sustentar la constitucionalidad del literal e) del artículo demandado vacían de todo efecto útil la norma que autoriza a los departamentos a expedir PDOT. De haber partido de que el legislador no expidió una norma superflua y le quiso otorgar una razón de ser al precepto, se habría evidenciado que la coexistencia de los POT y los PDOT implican tensiones y competencias yuxtapuestas entre municipios y departamentos sobre el uso y destinación del suelo, antinomia que -bajo la lógica del fallo- sugeriría cierta prevalencia o jerarquía de la función de coordinación en cabeza del departamento, anulando por esa vía la autonomía que la constituyente le otorgó a la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Bajo esa perspectiva, los enunciados normativos enjuiciados sí tienen la virtualidad de interferir con la autonomía territorial de los municipios, porque los concejos municipales sólo podrían reglamentar de manera específica el uso del suelo dentro de los criterios y pautas "determinados" por los departamentos y conforme a los condicionamientos de los PDOT emanados de las asambleas departamentales, sin que la invocación y apreciación abstracta de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad basten para soslayar esta realidad.

Con todo -sostuvo el magistrado ROJAS RÍOS-, si a consideración de la Sala Plena las funciones de coordinación que ejerce el departamento no someten jerárquicamente a los municipios ni constituyen una usurpación de su autonomía y además resultan valiosas frente a ciertos fines constitucionalmente legítimos -como la realización de proyectos en común para el beneficio mutuo de varios municipios-, la única manera de hacer viable la pervivencia de las disposiciones acusadas en el ordenamiento jurídico era a través de una sentencia de exequibilidad condicionada, con el fin de

excluir del ordenamiento toda alternativa hermenéutica que cercene la autonomía que la Constitución les reconoce a los municipios para gestionar sus intereses, incluida la destinación del suelo dentro de su jurisdicción territorial.

El Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto respecto de algunas de las consideraciones de la parte motiva.