Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Acción pública de inconstitucionalidad Art. 29 (Parcial) de la Ley 1454 de 2011

1 mensaje

Milton jose pereira blanco <miltonjosepereirablanco@gmail.com> 9 de julio de 2019, 22:20
Para: secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Cartagena de Indias D. T. y C

Honorables:
MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Referencia	**Acción pública de inconstitucionalidad** contra el Artículo 29 (Parcial) de la Ley 1454 de 2011

Respetados Magistrados:

D-13387
ok

Cordial saludo,

A través del presente correo me sirvo adjuntar demanda del asunto.

Favor acusar recibo.

--
Milton J. Pereira Blanco

NuevoDocumento 2019-07-09 21.33.29.pdf
9431K

D-13387
ok
Recibida vía correo electrónico.

Cartagena de Indias D. T. y C

Honorables:
Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Referencia	**Acción pública de inconstitucionalidad** contra el Artículo 29 (Parcial) de la Ley 1454 de 2011

Respetados Magistrados:

MILTON JOSÉ PEREIRA BLANCO, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número No. 1.128.057.977 de Cartagena, TP 179.691 del C.S.J. domiciliado en la ciudad de Cartagena, y **EMILIO RAFAEL MOLINA BARBOZA**, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número No. 1.047.413.449 de Cartagena, domiciliado en la ciudad de Cartagena en uso de nuestros derechos y deberes ciudadanos consagrados en los Artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, nos dirigimos a ustedes para interponer la presente **Acción Pública de Inconstitucionalidad** y demandar por inconstitucional el Artículo 29 (parcial) de la Ley 1454 de 2011 *" **por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones**"*, por cuanto desconoce y vulnera el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Nacional al ser contrario a las competencias normativas de los Concejos Municipales y Distritales, de acuerdo con lo siguiente:

I. HECHOS

1. Que el día 14 de diciembre de 2018 presentamos escrito de inconstitucionalidad contra la ley 1454 de 2011 artículo 29 (parcial) ante la honorable Corte Constitucional. En la demanda se sostuvo lo siguiente: El literal **a** del numeral 2 del artículo 29 de la ley 1454 de 2011 establece que es competencia de los Departamentos expedir directrices y orientaciones para el ordenamiento de sus territorios que *"determinen"* los escenarios de uso y ocupación del espacio, lo que se constituye en una limitación y restricción injustificada de la facultad de los concejos municipales o distritales de los municipio o distritos del ejercicio de las competencias constitucionales señalas en el artículo 313.7 de la C.N. relacionado con la reglamentación del uso del suelo al desbordar la facultad legislativa (Competencia legislativa restringida) más alla de su regulación minima necesaria para que se ejerza por parte de los concejos su competencia, sin desnaturalizarla. Tal desnaturalización se presenta, por cuanto señalar que los Departamentos deben *"determinar"* los escenarios de uso y ocupación del espacio afecta el núcleo esencial de la facultad de reglamentar los usos del suelo en cabeza de los concejos municipales o distritales.
2. Que el día 25 de enero de 2019 se repartió la demanda, correspondiendo su estudio a la Mag. Diana Fajardo Rivera.
3. Que el día 11 de febrero de 2019, mediante auto, la demanda antes mencionada y con radicado interno D-13048 fue inadmitida con fundamento en que el cargo carecía de certeza, especificidad y suficiencia.
4. Que el día 15 de febrero de 2019 presentamos escrito de corrección, sin embargo la demanda fue rechazada mediante auto de 1 de marzo de 2019 sosteniendo los mismo argumentos expuestos mediante auto de 15 de febrero de 2019, a saber:

REPUBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA
CIRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

4.1. La norma demandada no concede a los departamentos la potestad de determinar, es decir, de delimitar o señalar límites concretos en la materia que se debate. Precisamente, al contrario, hacen referencia a *"orientaciones"*, *"directrices"* y *"políticas* "que tales entidades territoriales pueden formular sobre el ordenamiento del territorio, uso y ocupación.

4.2. Las normas demandadas no establecen una obligación o un deber para los departamentos, sino una competencia de los órganos políticos correspondientes, la cual puedo o no ser ejercida. Los actores asumen un significado que *prima facie* no es derivable de los preceptos objeto de la demanda, de modo que resultan censurando contenidos normativos inexistentes.

4.3. Los demandantes dan por sentado que la posibilidad, para los departamentos, de establecer directrices, políticas u orientaciones sobre los usos y ocupación del espacio es igual a determinar las reglas al respecto, pero no proporcionan razones fundadas en la literalidad de los textos acusados o en otros métodos de interpretación, que permitan llegar a la conclusión (…).

5. A nuestro juicio el cargo planteado cumple con los presupuestos jurisprudenciales para ser estudiado, y los argumentos dados en el exp. D-13048 son argumentos de fondo sobre la inconstitucionalidad o exequibilidad de la norma demandada. Así las cosas, procedemos a ajustar la demanda del asunto y pueda ser estudiada por la Honorable Corte Constitucional.

II. NORMA ACUSADA

Transcribimos a continuación la Norma Acusada: (se subraya la parte de la Norma, la cual se solicita su Inexequibilidad)

> 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.**
>
> (…)

III. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Nos permitimos señalar la normatividad Constitucional infringida:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(…)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA
CÍRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

(...)

IV. FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD

Se fundamenta jurídicamente el ejerció de esta acción pública y a la vez de un derecho del ciudadano a participar en el ejerció y control del poder político en el artículo 40 numeral 6 de la Constitución Nacional el cual nos faculta para interponer acciones públicas, como es del caso en defensa de la Constitución y de la Ley, además el artículo 4 de la Constitución Nacional que contiene el principio de supremacía constitucional y el artículo 241 numeral 4 que señala como autoridad competente a la Corte Constitucional para conocer de las demandas propuestas en contra de las leyes; así mismo tenemos como fundamentos en derecho las reglas legales, contenidas en el Decreto 2067/1991 que hace referencia al Régimen Procedimental de los Juicios y Actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional.

V. COMPETENCIA

La competencia para el conocimiento de esta acción corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional de acuerdo con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional de 1991 ya que la norma bajo examen corresponde formal y materialmente a una ley de la república.

VI. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la presente acción pública se sostiene como tesis central que los apartes demandados limitan y restringen sin fundamento alguno, la facultad de los concejos municipales o distritales de los municipios el ejercicio de las competencias constitucionales señalas en el artículo 313.7 de la C.N relacionado con la reglamentación del uso del suelo.

Para efectos de demostrar la tesis expuesta y que sustenta la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad se analizaran los siguientes puntos:

Como aspectos formales los siguientes:

1. Naturaleza de la Ley 1454 de 2011

La ley anteriormente señalada es una ley orgánica. Frente a este tipo de leyes es procedente el control de constitucionalidad a pesar de hacer parte del bloque de constitucionalidad al incorporarse a la C.N y servir a partir de ahí como parámetro de constitucionalidad de leyes. Para citar un ejemplo podemos traer a colación la sentencia C-093 de 2002, en la que se estudio la ley orgánica de áreas metropolitanas y se resolvió declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994. De igual forma, tenemos la sentencia- C-489/12 que conoció una demanda contra la ley 1454 de 2011 que hoy se cuestiona y en la que a pesar de que la Corte Constitucional se inhibió de fallar por un tema formal, inexplicablemnete exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Como aspectos sustanciales los siguientes:

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudemis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA
CÍRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

Aspectos Sustanciales

La presente demanda señala como cargo el siguiente:

Cargo único: El literal a del numeral 2 del artículo 29 de la ley 1454 de 2011 establece que es competencia de los Departamentos expedir directrices y orientaciones para el ordenamiento de sus territorios que *determinen* los escenarios de uso y ocupación del espacio, limitando y restringiendo injustificadamente la facultad de los concejos municipales o distritales de los municipio o distritos del ejercicio de las competencias constitucionales señalas en el artículo 313.7 de la C.N relacionado con la reglamentación del uso del suelo al desbordar la facultad legislativa (Competencia legislativa restringida) más alla de su regulación minima necesaria para que se ejerza por parte de los concejos su competencia sin desnaturalizarla.

Tal desnaturalización se presenta, por cuanto señalar que los Departamentos *determinan* los escenarios de uso y ocupación del espacio a través de directrices y orientaciones afecta el núcleo esencial de la facultad de reglamentar los usos del suelo en cabeza de los concejos municipales o distritales.

Para sustentar el cargo planteado revisaremos los siguientes puntos:

1. **Asuntos sujetos a regulación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).**

En este punto analizaremos las materias que según la Constitución Nacional quedarían sujetas a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, esto es, la LOOT.

La C.N en el artículo 151 señala expresamente que las leyes orgánicas regulan los siguientes asuntos: (...) *los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.* Según la Corte Constitucional en sentencia C-489-12, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales concretamente los artículos 150.4, 286[1], 288[2], 297[3], 307[4],

---

[1] Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.

[2] Una Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley

[3] El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la ley orgánica del ordenamiento territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuesto en la Constitución.

[4] La respetiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA
CÍRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

319[5], 321[6] y 329[7] de la Constitución Política han establecido de forma literal la *"reserva de ley orgánica"*. En estas normas se establece que mediante el trámite propio de este tipo de leyes se regulan aspectos relacionados con la organización territorial.

La Corte Constitucional sobre los materias objeto de la LOOT en sentencia C-660A/95 que : (...) ha de regular tres temas: (i) la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, de forma que se incluya la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico; en segundo lugar (ii) los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial a partir de los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial; y por último (iii) la asignación de competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, así como la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar.
Mediante la Sentencia C- 579 de 2001 se confirmó la línea jurisprudencial en la que indicó que únicamente hacen parte de la reserva de ley orgánica aquellas normas señaladas especialmente por el Constituyente y citando la Sentencia C -432 de 2000 dispuso que la duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario por dos motivos: (i) la existencia de una cláusula general de competencia a favor del legislador, y (ii) el hecho de que las limitaciones propias de las leyes orgánicas, constituyen un límite al proceso democrático. Sobre este mismo punto se indicó que, *"La reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por tratarse de una restricción a la actividad del legislador ordinario, constituye una excepción a su cláusula general de competencia que, por lo mismo, debe interpretarse en forma restrictiva y limitada, incorporando bajo su alcance únicamente aquellas materias expresamente reservadas por el Constituyente para este tipo de leyes"*.

Finalmente se señaló en dicha Sentencia que las materias propias del ordenamiento territorial que deben regularse mediante ley orgánica podían clasificarse en dos grandes grupos: en primer lugar (i) la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo 288 de la Carta, y en segundo término (ii) aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución difiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial.

---

[5] Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana (...) La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios

[6] Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen las entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integra

[7] La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial (...).

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Lucelis Cabas B.
NOTARIA SEGUNDA
CÍRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

Por otra parte se debe destacar la Sentencia C-093 de 2002 en la cual se efectuó el control de constitucionalidad del literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, *"por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas"*, mediante la cual la Corte estableció que:

> *"La Constitución Política tiene previsto que ciertas materias deben ser reguladas a través de leyes orgánicas, esto es que el reglamento del Congreso, la ley de presupuesto y apropiaciones, la ley del plan y la ley de ordenamiento territorial requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara - artículos 151, 288, 297, 307, 319, 329, 349 y 352 C.P.-. Y la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que para que una ley, que por razón de la materia debe ser dictada como orgánica, cumpla con el dictado constitucional de haber sido aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, no solo se requiere que la iniciativa alcance tal mayoría, sino que, además, la iniciativa haya sido propuesta como orgánica, condición que ha debido mantenerse a lo largo del trámite, de manera que la intención del Congreso de expedir, por razón de la materia, una ley conforme al trámite previsto en el artículo 151 constitucional resulte clara y contundente".*

En la Sentencia C- 795 de 2000, la Corte Constitucional dirimió en este caso el asunto de sí la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debía ser expedida en un único cuerpo o en varios, frente a lo cual manifestó lo siguiente:

> *"(...) la reserva de ley orgánica es de aplicación restrictiva, como quiera que condiciona la actividad parlamentaria y puede comprometer la cláusula general de competencia del Congreso, de manera que aunque la expresión 'Ley de Ordenamiento Territorial', utilizada en varias disposiciones constitucionales –artículos 288, 297, 307, 319 y 329-,* ***podría ser entendida en el sentido de que el Congreso debe reunir en un solo cuerpo normativo todas las materias relativas a la configuración territorial del Estado, tal interpretación no es de recibo.***
>
> *Lo anterior porque el propósito de las leyes orgánicas, en general, consiste en regular el ejercicio de la actividad legislativa en torno de las mayorías parlamentarias que requieren la adopción de aquellos asuntos previamente determinados por la Carta, por razón de su esencialidad con el funcionamiento del Estado, y el de las leyes de ordenamiento territorial, en particular, en salvaguardar, por conducto de las mayorías parlamentarias exigidas para la adopción de asuntos relativos al ordenamiento territorial, '(...) la autonomía territorial y los derechos de las entidades territoriales'.*
>
> *De ahí que se haya considerado que disposiciones relativas a asuntos no sujetos a la reserva de ley orgánica pueden estar contenidas en un solo texto con aquellas que desarrollan aspectos no sujetos a tal reserva, siempre que guarden entre sí la concatenación material exigida por el artículo 158 superior.* ***Y, así mismo, se ha dicho que lo relativo al ordenamiento territorial, que debe tramitarse como ley orgánica, bien puede desarrollarse en diversos cuerpos normativos, siempre que éstos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas****".*

Volviendo a la sentencia C-489-12, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que para determinar la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial se parte en primer término de los artículos que de manera literal ha dispuesto el constituyente como sujetos a dicho trámite de aprobación. Es decir, los artículos 150.4, 286, 288, 297, 307, 319, 321 y 329. Sin embargo, se ha señalado por parte de la jurisprudencia constitucional que el criterio puramente literal o semántico no es suficiente ni adecuado para determinar la legislación orgánica territorial, ya que hay otros contenidos que de manera tácita y a partir de su finalidad deben someterse a dicha

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA
CIRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

aprobación. Por otro lado, se ha establecido que la LOOT debe regular tres temas que se refieren: (i) a la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio en donde se establecen las definiciones, condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales así como su régimen jurídico básico; en segundo lugar (ii) los mecanismos de participación por los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial; y por último (iii) la asignación de competencias normativas y no normativas de las entidades territoriales y la resolución de los conflictos competenciales con la Nación. Igualmente se ha establecido que las leyes orgánicas de ordenamiento territorial no tienen que estar contenidas en un documento único y por ende se debe hablar de "legislación orgánica de ordenamiento territorial" porque la legislación puede ser múltiple y desarrollarse no en una única ley sino en varias leyes orgánicas. De otra parte, se ha señalado que una misma ley puede contener materias de ley orgánica y materias de ley ordinaria siempre que éstas guarden una conexidad temática razonable. Finalmente, se ha dispuesto en materia de reserva de ley orgánica de ordenamiento territorial, que cuando existe duda entre si una materia territorial debe tramitarse por ley orgánica o por ley ordinaria "la duda debe resolverse a favor de la adopción por el legislador ordinario", ya que (i) existe una cláusula general de competencia a favor del legislador y (ii) las limitaciones propias de las leyes orgánicas constituyen una restricción al proceso democrático. Por otra parte se debe tener en cuenta que el constituyente estableció en dos artículos la conformación de regiones: por un lado la región administrativa y de gestión contenida en el artículo 306 de la C.P., que no específica literalmente que se establecerán mediante el trámite de la ley orgánica pero que por su finalidad se puede inferir que debe ser aprobadas con los requisitos de esta legislación; y por otro, la región como entidad territorial que se establece en el artículo 307 de la C.P., que de manera literal indica que se debe regular mediante el trámite de la ley orgánica. Finalmente, el artículo 329 de la C.P. señala que la conformación de las entidades territoriales indígenas, así como las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales forman parte, se hará conforme a lo establece en la ley orgánica de ordenamiento territorial. Es decir que en este caso se establece de manera literal y específica la reserva de ley orgánica para la conformación de las entidades territoriales indígenas.

Trayendo a colación nuevamente la sentencia C-093 de 2002, se debe resalta que la Constitución no trata de manera clara en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial, sino que varias disposiciones situadas en diferentes títulos de la Carta aluden a ella. Así, encontramos de manera expresa referencias a la legislación orgánica de ordenamiento territorial en los siguientes casos:

- *La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP art. 151).*
- *La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288).*
- *Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297).*
- *La condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial (CP art. 307).*
- *Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307).*
- *El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319).*
- *Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319).*
- *Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329).*

Hecha estas precisiones, procederemos ahora analizar el siguiente punto.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA
CÍRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

2. El ordenamiento territorial desde el ordenamiento Constitucional Colombiano

En el presente acápite de nuestra demanda, nos proponemos determinar el alcance del ordenamiento territorial desde el marco normativo de la Constitucional Nacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana.

Pues bien, el artículo 5 de la ley 388 de 1997, señala que el ordenamiento del territorio comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y 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.

En tal sentido, el ordenamiento del territorio tiene como propósito racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible; de tal manera que, la planeación económica y social, pueda complementarse desde su dimensión territorial.

Es así como, ha dicho la Corte Constitucional en su sentencia C-795 de 2000, que la función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural.

Ahora bien, a través de la Constitución Nacional se encuentran delimitadas las competencias que respecto al ordenamiento territorial atañen a los municipios o Distritos, siendo necesario recurrir a la ley orgánica de ordenamiento territorial, para complementar dicha distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales; tal como lo señala el artículo 240 de la Constitución Nacional.

Así las cosas, es pertinente resaltar que el artículo 311 de la Constitución Nacional señala que, al Municipio o Distrito, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio.

De igual forma, en armonía con lo anterior, establece el numeral 7, artículo 313 de la Constitución Nacional que, le corresponde a los Concejos Municipales o Distritales, reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda.

Concretamente, la Corte Constitucional en la sentencia C-149 de 2010 se refirió a la función de reglamentar los uso del suelo asignada a los Concejos Municipales o Distritales, mediante el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Nacional, señalando que dicha función se encuentra desarrollada en la ley 388 de 1997, entre cuyos objetivos figuran "(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas B.
NOTARÍA SEGUNDA

Scanned by CamScanner

asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyen en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

Dicho esto, conviene traer a colación que, mediante la sentencia C-145 de 2015, la Corte Constitucional, en cuanto a los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución Nacional, señaló que dentro de la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial, la función de determinar los usos del suelo, afecta aspectos axiales de la vida en comunidad en los sectores urbano y rural, pues el modelo de desarrollo que adopten las entidades territoriales incide en las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros, de allí que desde el artículo 313 numeral 7 de la Constitución se haya asignado esta labor a los concejos municipales, cuyo origen democrático implica un acercamiento de sus integrantes con las necesidades de la comunidad y conocimiento de las realidades de cada municipio.

Adicionalmente la Corte Constitucional, en la misma sentencia, concluyó que la reglamentación de los usos del suelo es la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio. La planificación de las actividades que pueden realizarse en las distintas áreas de los municipios incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales.

Finalmente, es necesario señalar que a través del artículo 82 de la Constitución Nacional, también se hace alusión al uso del suelo y se pone de manifiesto la conexión del territorio con el interés general, al señalar, dicha disposición normativa, que "Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".

Como conclusión, podemos sostener que, la concreción de la función del ordenamiento territorial se encuentra delimitada por la Constitución Nacional, la cual específicamente le asigna competencias a los Municipios y Distritos, en lo que se refiere a la reglamentación de usos del suelo, como una clara expresión de la descentralización y de su autonomía territorial, y que deberá ser complementada a través de la ley orgánica de ordenamiento territorial, como el instrumento que contiene los parámetros que termina de colmar la distribución de competencias relativas a la actuación y gestión pública de las entidades territoriales en el proceso de planificación y organización del territorio.

3. Los Planes de Ordenamiento Territorial: Concepto, Alcance y Régimen Jurídico.

En este punto analizaremos el concepto, alcance y regimen juridico de los planes de ordenamiento territorial.

El plan de ordenamiento territorial de acuerdo con lo dispuesto en el orden juridico colombiano es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Cabas B.
NOTARIA SEGUNDA
CIRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

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.

Según la Corte Constitucional, la función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. **El plan de ordenamiento territorial es el instrumento a través del cual se reglamentan los usos del suelo (Ley 388 de 1997).** Constituye sólo una de las estrategias a través de las cuales se implementa la política de ordenamiento territorial en el municipio, distrito o área metropolitana. La política de ordenamiento no tiene como objetivo único la regulación del espacio físico, sino que involucra una serie de elementos de vital importancia como los individuos, las redes sociales, el espacio geográfico, el medio ambiente, los recursos naturales y las tradiciones históricas y culturales. Así, la política de ordenamiento territorial propende por una adecuada regulación no sólo del uso, ocupación, y transformación del espacio geográfico, sino de una interrelación entre los diferentes aspectos mencionados.

Atendiendo tal distinción, se tiene que el plan de ordenamiento territorial como parte de la política de ordenamiento, constituye el fundamento de cualquier reglamentación local orientada a evitar impactos negativos derivados del uso del suelo. Los reglamentos locales dictados en ejercicio del deber de preservación del orden público, que involucren decisiones acerca del manejo del espacio, deben sujetarse a las normas expedidas por el concejo municipal para guiar y administrar el desarrollo geográfico y la utilización del suelo.

Frente a lo señalado anterior, tambien es importante traer a colación la sentencia C-351-09, la cual señala que el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: (i) la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; (ii) el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; y, (iii) la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. Se reconoce la configuración normativa de un Plan de Ordenamiento Territorial a cargo de los municipios y distritos, como forma de concreción del modelo de descentralización en armonía con los principios y normas constitucionales y legales. Lo cual determina, para las entidades territoriales, unas competencias, primero, en lo relacionado con la facultad regulativa y, segundo, respecto a la adopción de medidas administrativa para controlar, supervisar y sancionar el incumplimiento de la normatividad urbanística.

La jurisprudencia constitucional también ha dicho que la competencia de las entidades territoriales se desarrolla dentro de un marco general de referencia. Y es, en concordancia con dichos presupuestos, que el artículo 311 de la Constitución Política le impone al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, el deber, entre otros, de "*ordenar el desarrollo de su territorio*". En ese sentido la Corte Constitucional indicó que la función de ordenar el territorio implica una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico,

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA

Scanned by CamScanner

urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial[8].

En la ley 388 de 1997 se dispone la creación de un Plan de Ordenamiento Territorial a cargo de los municipios y distritos, que funcione como un *"instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal"*. Dicho Plan de Ordenamiento Territorial es definido en la ley anteriormente mencionada *"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"* (artículo 9) y establece entre sus componentes el urbano, el cual está constituido, como su nombre lo indica, *"por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano"* (artículo 11), que implica *"la expedición de normas urbanísticas"* (numeral 11 del artículo 13), las cuales *"regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo"* y se dividen en normas estructurales y generales, siendo, estás ultimas, *"aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones"* (numeral 2 artículo 15).

Así es que, en cumplimiento del artículo 311 de la Constitución, que encarga al municipio la función de ordenar el desarrollo de su territorio, la misma Ley 388 de 1997 establece que corresponde a los municipios y distritos expedir el mencionado Plan de Ordenamiento Territorial, lo que, además, implica una competencia, no solamente de ordenación, sino también de control y sancionatoria. De lo expuesto, se reconoce la configuración normativa de un Plan de Ordenamiento Territorial a cargo de los municipios y distritos, como forma de concreción del modelo de descentralización en armonía con los principios y normas constitucionales y legales. Lo cual determina, para las entidades territoriales, unas competencias, primero, en lo relacionado con la facultad regulativa y, segundo, respecto a la adopción de medidas administrativa para controlar, supervisar y sancionar el incumplimiento de la normatividad urbanística.

4. Las Directrices y Orientaciones para el Ordenamiento Territorial Departamental

En el presente acápite, nos ocuparemos de precisar el fundamento normativo de las Directrices y Orientaciones para el Ordenamiento Territorial Departamental; para ello recurriremos a los preceptos normativos contenidos en la ley 1454 de 2011.

El artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 distribuye las competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios. En relación con las competencias de los Departamentos, la mencionada ley establece que les corresponderá a los Departamentos, lo siguiente, a saber:

2. Del Departamento

a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de

[8] T-709-14

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas
NOTARÍA SEGUNDA

Scanned by CamScanner

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.

(...)

De la sana hermenéutica de la anterior proposición normativa, nace en nuestro ordenamiento jurídico, las Directrices y Orientaciones para el Ordenamiento Territorial Departamental, como instrumentos, para las entidades territoriales del nivel Departamental, que tienen como propósito determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio en la totalidad o porciones específicas de su territorio.

Al respecto, conviene precisar que, para la Comisión de Ordenamiento Territorial, según el documento Lineamientos para Adelantar el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental 2013, las directrices de ordenamiento territorial departamental, se entienden como el desarrollo de los principales aspectos que son de interés departamental y que deben ser marco de referencia para los procesos de ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial de los respectivos Municipios o Distritos para garantizar que los temas que trascienden el ámbito local, se puedan desarrollar de manera coordinada con el gobierno departamental.

Así las cosas, podemos concluir resaltando que, las Directrices y Orientaciones para el Ordenamiento Departamental, a partir de la ley 1454 de 2011, se erigen como un instrumento que les permite a los Departamentos determinar la vocación de uso y ocupación de la totalidad o porciones específicas de su territorio, esto condiciona la reglamentación de uso del suelo de los territorios de los Municipios y Distritos que lo conforman; delimitando, con ello, la utilización del territorio por parte de los Municipios y Distritos.

5. **Función y reglamentación del uso del suelo por parte los concejos municipales y distritales.**

Tal como lo dijimos anteriormente, el ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior de un Estado. En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -ley 3ª de 1991-. La ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción -artículo 1°-.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-123/14 dijo sobre el particular que de acuerdo a la Ley 388/97 a la Nación corresponde el señalamiento de la política general en ese campo; al nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para la organización de su territorio; al nivel metropolitano la formulación de los planes integrales de desarrollo metropolitano; y a los municipios y distritos la adopción de los planes de ordenamiento territorial en armonía con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas -art. 7°. Dentro de ese contexto, se define igualmente el plan de ordenamiento territorial (POT) como *"el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo"* -art. 9°-. También se instituyen los denominados planes parciales, entendiendo como tal aquellos instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial cuando se trata de determinadas áreas del suelo

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Scanned by CamScanner

urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales -art. 19-.

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.

Al ser estos los aspectos que Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento *identificador de la esencia y determinador del desarrollo práctico* del régimen territorial previsto por la Constitución.

Frente a la comptencia de los municipios y distritos, es de suma importancia traer a colación el artículo 313 numeral 7° de la Constitución Nacional, la cual asigna a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar los usos del suelo, la cual forma parte de la función de ordenamiento territorial. Se be señalar que tal prerrogativa, sin embargo no puede ser ejercida de manera autónoma, por los concejos municipales por cuanto la misma disposición constitucional impone su ejercicio de acuerdo con la Ley. En materia de regulación del uso del suelo el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución a los Concejos Municipales debe atender el marco fijado por el Legislador, independientemente de que se trate de normas contenidas en la Ley orgánica de ordenamiento territorial o en leyes ordinarias.

Esta función en cabeza de los concejos tiene como objetivos, entre otros (Art. 1º): i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

Sobre lo dicho hasta aquí, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-534/96 lo siguiente:

> ***En materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las***

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas D.
NOTARIA

Scanned by CamScanner

urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales -art. 19-.

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.

Al ser estos los aspectos que Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento *identificador de la esencia y determinador del desarrollo práctico* del régimen territorial previsto por la Constitución.

Frente a la comptencia de los municipios y distritos, es de suma importancia traer a colación el artículo 313 numeral 7° de la Constitución Nacional, la cual asigna a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar los usos del suelo, la cual forma parte de la función de ordenamiento territorial. Se be señalar que tal prerrogativa, sin embargo no puede ser ejercida de manera autónoma, por los concejos municipales por cuanto la misma disposición constitucional impone su ejercicio de acuerdo con la Ley. En materia de regulación del uso del suelo el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución a los Concejos Municipales debe atender el marco fijado por el Legislador, independientemente de que se trate de normas contenidas en la Ley orgánica de ordenamiento territorial o en leyes ordinarias.

Esta función en cabeza de los concejos tiene como objetivos, entre otros (Art. 1º): i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

Sobre lo dicho hasta aquí, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-534/96 lo siguiente:

> ***En materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las***

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Cassis H.
NOTARIA

Scanned by CamScanner

condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales. *Se trata de que el Estado, a través del legislador, cumpla con la expedición de una regulación de carácter integral que no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el Constituyente le reconoció a los municipios, para lo cual deberá evitar extender su actividad normativa al punto de vaciar la competencia de los municipios, y que éstos asuman la facultad reglamentaria en la perspectiva de que ésta recae y afecta bienes que constituyen un patrimonio nacional, que como tal debe aprovecharse y utilizarse imponiendo los intereses nacionales y regionales sobre los estrictamente locales. El hecho de que la legislación que produzca el Estado a través del Congreso, en lo relacionado con el uso del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los municipios, deba ser reglamentada en lo pertinente por los Concejos Municipales, no implica que desaparezca o se anule la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce al Presidente de la República.*

6. La Ley 1454 de 2011 frente a la función de reglamentación del uso del suelo en cabeza de los Concejos municipales

En el presente acápite, analizaremos las funciones asignadas en la ley 1454 de 2011 a los Concejos Municipales en materia de reglamentación de usos del suelo.

Tal como lo hemos expuesto a lo largo de la presente demanda, mediante el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 se distribuyen las competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios.

En relación con las competencias de los Municipios y Distritos, el artículo 29 de la ley 1454 de 2011, establece que les corresponderá, lo siguiente, a saber:

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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA
CIRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

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.

De la lectura de la citada disposición normativa encontramos que la ley orgánica de ordenamiento territorial establece que le corresponderá a los Municipios y Distritos reglamentar los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de conformidad con la ley.

De lo anterior, vale la pena precisar que, para desarrollar las competencias establecidas respecto a la reglamentación de usos del suelo, el artículo 30 de la ley 388 de 1997 señaló que en los Planes de Ordenamiento Territorial se clasificará el territorio de los Municipios y Distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales desarrollados en la misma ley 388 de 1997.

Ahora bien, para efectos de la calificación del suelo a través del régimen de usos del suelo correspondiente, el artículo 2.2.1.1 del decreto 1077 de 2015, definió el uso del suelo como la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos.

Según el mismo artículo 2.2.1.1 del decreto 1077 de 2015, el uso principal es el uso deseable que coincide con la función específica de la zona y que ofrece mayores ventajas para el desarrollo sostenible; el uso compatible o complementario es aquel que no se opone al principal y concuerda con la potencialidad, productividad y protección del suelo y demás recursos naturales; el uso restringido o condicionado es aquel que presenta algún grado de incompatibilidad urbanística y/o ambiental que se puede controlar de acuerdo con las condiciones que impongan las normas urbanísticas y ambientales; y el uso prohibido es aquel uso incompatible con el uso principal de una zona, con los objetivos de conservación ambiental y de planificación ambiental y territorial y por consiguiente implica grave riesgos de tipo ecológico y/o social.

Adicionalmente, es menester precisar que, el régimen de uso del suelo también viene a determinar las actividades que se pueden adelantar, tipos de establecimiento requerido para ello; definiendo el nivel de intensidad o aprovechamiento urbanístico, cobertura o radio de acción.

Así las cosas, podemos concluir que desde la ley 1454 de 2011 tambien se les atribuye expresamente a los Municipios y Distritos la facultad de decidir, a través de la reglamentación correspondiente, acerca de la destinación que se debe asignar al suelo de sus territorios, precisando las actividades, la intensidad, cobertura o radio de acción en que deben adelantarse; según la función específica de la zona, la potencialidad, productividad y protección del suelo y de los recursos naturales; atendiendo los objetivos de conservación ambiental, planificación territorial, entre otros.

7. Caso concreto

La norma demandada es contraria al artículo 313. 7 de la C.N. por cuanto limita injustificadamente la facultad de los Concejos Municipales o Distritales en el ejercicio de las competencias constitucionales de reglamentación del uso del suelo, al desbordar la facultad legislativa (Competencia legislativa restringida) más alla de su

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudenis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA
CÍRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

regulación minima necesaria para que se ejerza por parte de los concejos su competencia expresamente señalada en la Constitución.

Sin perjuicio de que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial pueda señalar competencias en materia de ordenamiento territorial en cabeza de los Departamentos, esta ley lo que no puede hacer es desnaturalizar, desvirtuar o condicionar las competencias expresamente delimitadas en la constitución mediante el artículo 313.7.

En otras palabras, como la LOOT a través de su literal a numeral 2 del artículo 29, señala que mediante directrices y orientaciones el Departamento *determina* los escenarios de uso y ocupación del espacio, resulta evidente que el ejercicio de esta competencia afecta el nucleo esencial de la facultad de reglamentación de uso de suelo en cabeza de los municipios o distritos, teniendo en cuenta que la constitucion nacional explicitamente le atribuye la competencia de reglamentacion del uso del suelo a los Concejos Municipales o Distritales y no es posible ejercer esta facultad plenamente si el departamento es quien resulta *determinando* los escenarios de uso y ocupación, pues se condiciona la facultad de reglamentacion de usos en cabeza de los municipios o distritos.

La Constitución Nacional ordena que determinados asuntos se tramiten a través de Leyes de ordenamiento territorial. Los asuntos que regula una ley de ordenamiento territorial son (i) la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, de forma que se incluya la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico; en segundo lugar (ii) los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial a partir de los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial; y por último (iii) la asignación de competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, así como la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar. NO ES VALIDO EL ARGUMENTO QUE POR QUE LA CONSTITUCIÓN ORDENA EXPEDIR UNA LOOT NECESARIAMENTE LOS DEPARTAMENTOS TIENEN COMPETENCIAS PARA REGULAR USO DE SUELO O INCIDIR EN LA COMPETENCIA PARA LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO.

Es importante señalar que si mediante la ley se permite que los Departamentos determinen, así sea mediante directrices y orientaciones, la vocación de uso y ocupación de la totalidad o porciones específicas de su territorio, la competencia de los Distritos y Municipios de reglamentación de uso del suelo de sus territorios resulta afectada en su núcleo esencial; porque con ello, los Departamentos están delimitando, la utilización del territorio de los Municipios y Distritos.

No suponemos en esta demanda nada que no esta en la norma demandada, pues el termino Directriz, de acuerdo con la Real Academia Española, significa "*instrucción o norma que ha de seguirse en la ejecución de algo*", de tal modo que, el articulo 29 de la ley 1454 de 2001, establece que los Departamentos se encuentran facultados para expedir instrucciones o normas, es decir mandatos, con el fin de determinar o decidir acerca de los escenarios de uso y ocupación del territorio de los Departamentos.

De esta forma, podemos evidenciar que las directrices cuya finalidad es determinar los escenarios de uso y ocupación del territorio de los Departamentos, tienen el alcance de condicionar la destinación que los Municipios o Distritos, que integran el territorio del Departamento correspondiente, decidan asignar a su propio suelo a través de los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen. Es decir

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Eudonis Casas B.
NOTARIA SEGUNDA
CÍRCULO DE CARTAGENA

Scanned by CamScanner

que, las actividades que se pueden desarrollar sobre el territorio Municipal o Distrital serán aquellas que se ajusten a los escenarios de uso y ocupación decididos a través de las directrices que expidan los Departamentos.

Lo dicho aquí se soporta en lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-534/96, así: *En materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales.*

Por lo anteriormente señalado, le solicitamos muy respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional se sirva retirar del sistema jurídico la norma demandada.

VII. PRETENSIÓN

En la presente acción pública de inconstitucionalidad se plantea como pretensión lo siguiente:

Que se declare la inexequibilidad parcial del artículo 29 de la ley 1454 de 2011 que textualmente señala lo siguiente: (se resalta la parte que se solicita la declaratoria de inexequibilidad):

> 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.**

VIII. NOTIFICACIONES

Los suscritos reciben notificaciones en:

Cartagena de Indias, D, T y C, Barrio Bocagrande av. 2 cra. 12-125, Edificio Minarete Oficina 3F
De los Honorables Magistrados, con todo respeto,

Milton José Pereira Blanco
C.C. 1128057977 de Cartagena

Emilio Rafael Molina Barbosa
C.C. 1.047.413.449 de Cartagena

Scanned by CamScanner

NOTARIA SEGUNDA
· CARTAGENA DE INDIAS ·

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE FIRMA Y CONTENIDO DE DOCUMENTO PRIVADO

Artículo 68 Decreto-Ley 960 de 1970 y Decreto 1069 de 2015

102583

En la ciudad de Cartagena, Departamento de Bolivar, República de Colombia, el cuatro (04) de julio de dos mil diecinueve (2019), en la Notaria Dos (2) del Círculo de Cartagena, compareció:

MILTON JOSE PEREIRA BLANCO, identificado con Cédula de Ciudadanía/NUIP #1128057977 y declaró que la firma que aparece en el presente documento es suya y el contenido es cierto.

-------- Firma autógrafa --------

4gazo52w6hbn
04/07/2019 - 14:27:41.363

Conforme al Artículo 18 del Decreto-Ley 019 de 2012, el compareciente fue identificado mediante cotejo biométrico en línea de su huella dactilar con la información biográfica y biométrica de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Acorde a la autorización del usuario, se dio tratamiento legal relacionado con la protección de sus datos personales y las políticas de seguridad de la información establecidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Este folio se asocia al documento de ACCION PUBLICA DE INSCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTICULO 29 (PARCIAL) DE LA LEY 1454 DE 2011.

EUDENIS DEL CARMEN CASAS BERTEL
Notaria dos (2) del Círculo de Cartagena

Consulte este documento en www.notariasegura.com.co
Número Único de Transacción: 4gazo52w6hbn

NOTARIA SEGUNDA
· CARTAGENA DE INDIAS ·

Scanned by CamScanner

NOTARIA SEGUNDA
· CARTAGENA DE INDIAS ·

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE FIRMA Y CONTENIDO DE DOCUMENTO PRIVADO
Artículo 68 Decreto-Ley 960 de 1970 y Decreto 1069 de 2015

103245

En la ciudad de Cartagena, Departamento de Bolívar, República de Colombia, el nueve (09) de julio de dos mil diecinueve (2019), en la Notaria Dos (2) del Círculo de Cartagena, compareció:

EMILIO RAFAEL MOLINA BARBOZA, identificado con Cédula de Ciudadanía/NUIP #1047413449 y declaró que la firma que aparece en el presente documento es suya y el contenido es cierto.

59yj1pnf0px3
09/07/2019 - 16:18:43.645

-------- Firma autógrafa --------

Conforme al Artículo 18 del Decreto-Ley 019 de 2012, el compareciente fue identificado mediante cotejo biométrico en línea de su huella dactilar con la información biográfica y biométrica de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Acorde a la autorización del usuario, se dio tratamiento legal relacionado con la protección de sus datos personales y las políticas de seguridad de la información establecidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Este folio se asocia al documento de ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

FAISSURY SELENE AMARIS PEÑARANDA
Notaria dos (2) del Círculo de Cartagena - Encargada

Consulte este documento en www.notariasegura.com.co
Número Único de Transacción: 59yj1pnf0px3

NOTARIA SEGUNDA
· CARTAGENA DE INDIAS ·

Scanned by CamScanner