



**Autonomía de los municipios frente al uso del suelo versus las determinantes ambientales
de ordenamiento territorial: una mirada general al contexto normativo**

Karen Paola Ramírez Ruiz

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Tutor

Dany Granda Jaramillo, Especialista (Esp) en Gestión Inmobiliaria

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita

(Ramírez Ruiz, 2024)

Referencia

Estilo APA 7 (2020)

Ramírez Ruiz, K. (2024). *Autonomía de los municipios frente al uso del suelo versus las determinantes ambientales de ordenamiento territorial: una mirada general al contexto normativo* [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinadora de Posgrados: Cristian Guardia López

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la autonomía de los entes territoriales en la regulación del uso del suelo y cómo las determinantes, especialmente las ambientales, limitan esa distribución de competencias al ser de estricto cumplimiento. Para esto, se realiza una revisión de la normativa aplicable en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia y doctrina especializada en la materia. En ese orden de ideas, la finalidad de este documento académico es determinar el alcance de limitación que tienen los instrumentos de planificación, como lo son las determinantes, para condicionar el ejercicio de la facultad de los municipios y distritos al definir los usos del suelo. Se concluye que, si bien las entidades territoriales tienen por rango constitucional autonomía para la planeación del uso del suelo, ésta no se superpone a la obligación de incluir las determinantes que se encuentren declaradas en su territorio.

Palabras clave: Autonomía territorial; Determinantes ambientales; Distribución de competencias; Plan de ordenamiento territorial; Uso del suelo.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the autonomy of territorial entities in the regulation of land use and how the determinants, especially environmental ones, limit this distribution of powers by being strictly enforced. For this, a review of the applicable regulations in the Colombian legal system, jurisprudence and specialized doctrine on the matter is carried out. In this order of ideas, the purpose of this academic document is to determine the scope of limitations that planning instruments have, such as determinants, to condition the exercise of the power of municipalities and districts when defining land uses. It is concluded that, although territorial entities have constitutional autonomy for land use planning, this does not overlap with the obligation to include the determinants that are declared in their territory

Keywords: Territorial autonomy; Environmental determinants; Distribution of powers; Territorial planning plan; Land use.

Sumario

Introducción. 1. La autonomía territorial como principio constitucional. 2. Las determinantes ambientales en Colombia y su efecto vinculante. 3. Articulación entre las corporaciones autónomas regionales y los municipios en materia de ordenación del territorio. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Introducción

La Constitución Política de Colombia define la forma de organización del Estado como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. En otras palabras, el modelo de Estado adoptado por nuestra constitución se sustenta sobre tres principios que deben coexistir en su funcionamiento: el de estado unitario, el de autonomía territorial y el de descentralización.

En relación con el principio de autonomía territorial, como piedra angular del presente documento académico, se consagra en el artículo 287 constitucional y establece que las entidades territoriales tienen la autonomía para ejercer las competencias que les correspondan para la gestión de sus intereses. Por su parte, el artículo 288 constitucional señala, que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Es decir, en materia de ordenamiento del territorio, las competencias asignadas a la Nación se deben ejercer en coordinación con las entidades territoriales y no puede entenderse esa autonomía de forma absoluta y soberana.

Por otro lado, La Ley 388 de 1997, en su artículo 10, consolidó la figura de los determinantes de ordenamiento territorial categorizándolos como normas de superior jerarquía, las cuales deben ser tenidas en cuenta por los municipios y distritos a la hora de elaborar y adoptar los planes de ordenamiento territorial. De esta forma el marco jurídico colombiano consagra una serie de condicionantes al ejercicio de la función urbanística a la hora de planear el territorio.

Con base en lo anterior, el presente artículo busca analizar cómo afecta el obligatorio cumplimiento de las determinantes de superior jerarquía consagradas en la norma en las competencias asignadas por mandato constitucional a las entidades territoriales; más específicamente, a los Concejos Municipales frente a la reglamentación del uso del suelo.

Las líneas argumentativas se construirán a partir del desarrollo constitucional del principio de autonomía territorial como base de las facultades otorgadas a los municipios y distritos en materia de ordenamiento del suelo. Posterior a ello, se revisará el marco normativo de las determinantes ambientales en el ordenamiento colombiano y el efecto vinculante que éstas tienen en los planes de ordenamiento territorial. Para luego aterrizar en la conceptualización de las competencias atribuidas a la Nación y las entidades territoriales, analizando el desarrollo jurisprudencial del principio de coordinación, cooperación y concurrencia. Para esto, la metodología empleada atenderá a parámetros doctrinales, conceptuales, legales y jurisprudenciales sobre la materia, que se han desarrollado entorno al uso del suelo y quienes ostentan las competencias para reglamentarlo. Lo anterior, en contraposición con la limitante que surge en razón de la obligación legal de incorporar las determinantes de ordenamiento territorial establecidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Conforme a lo expresado, “el ordenamiento del territorio, entendido como una visión de conjunto de diversos niveles de gobierno y respecto de varias políticas sectoriales aplicables”, (Cobilla. 2020. p. #229) requiere de la articulación entre los diferentes niveles gubernamentales. Esto, para el ejercicio de sus competencias y facilitar el ejercicio constitucional de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo; así como las atribuciones que, en procura de proteger los intereses comunes del Estado, son asignadas a entidades del orden nacional como las corporaciones autónomas regionales.

1. La autonomía territorial como principio constitucional

De acuerdo con la forma organizativa del Estado colombiano, tal como se expresó antes, se define a grandes rasgos en una centralización política y descentralización administrativa. La centralización se materializa con el Estado unitario, aquel en donde el poder está consolidado en el Gobierno central, es decir, un foco de poder político que se imparte a lo largo del territorio nacional y todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico por regla general.

Por su parte, la descentralización administrativa busca lograr mayor eficiencia en el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, a partir de los principios

de especialización y proximidad; Ésta puede entenderse como un instrumento para alcanzar mayor autonomía. Lo que permite aterrizar en el tercer principio consagrado en el artículo primero Constitucional, la autonomía territorial. En palabras de la Corte Constitucional, en sentencia C-957 de 2007, “la autonomía denota un grado de independencia de las entidades territoriales que se concibe como la posibilidad de autogobierno y administración de los asuntos que son de mayor interés para los entes territoriales. Esta autonomía territorial se encuentra ligada, además, al principio democrático” (Corte Constitucional, 2001. Sent. C-540 de 2001) y a la concepción del municipio como célula primaria del ordenamiento territorial.

Por otro lado, la Corte Constitucional contempla la siguiente lógica a la hora de leer los principios de república unitaria y de autonomía territorial en la sentencia SU- 095 (2018):

“[...] la definición de estado unitario se traduce en la centralización política que implica unidad en la legislación, existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad [...]”

Agrega el alto tribunal lo siguiente:

“[...] teniendo en cuenta el contexto constitucional señalado en precedencia, esta Corporación ha identificado que a la hora de materializar el principio de la autonomía territorial, surgen diversos retos, más aún cuando su ejercicio interfiere con la realización de ciertas competencias en cabeza de entidades del nivel central, generando una tensión entre ésta y aquélla, sobre todo cuando se trata de temas catalogados como de interés general, como lo concerniente al orden público o a actividades de trascendencia económica, en donde el ejercicio de estas funciones desde el nivel central desplaza a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad. (...) la Corte Constitucional ha señalado que a pesar de la importancia de los dos principios (unitario y de autonomía), ninguno se puede aplicar de forma absoluta en perjuicio del otro, estando los dos en un sistema de limitaciones recíprocas, en donde el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y desde otra perspectiva la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía de los territorios [...]”

Según lo previsto en el artículo 286 de la Constitución, son entidades territoriales los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas. La ley podrá darles ese

mismo carácter a las regiones y las provincias. En ese orden de ideas, cabe resaltar que en relación con el presente estudio, se hará hincapié en los entes municipales y distritales, quienes tienen, en cabeza de los concejos municipales, la competencia frente al uso del suelo.

Partir entonces del artículo 287 Superior como núcleo esencial de la autonomía territorial, otorga a las entidades territoriales (entiéndase en adelante municipios/ distritos conforme al acápite precedente) un mejor manejo de los asuntos que son de más hondo calado de su jurisdicción por sus características físicas, económicas, sociales y culturales; además de la autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.

Sin embargo, la función administrativa no siempre responde a la heterogeneidad, lo que dificulta una organización propia de acuerdo con las características particulares de cada territorio y desdibujando la concepción de dicha autonomía, pues en ocasiones se vuelve casi que imperceptible la coordinación y concurrencia que debe existir entre nación – ente territorial en función de esas competencias atribuidas a cada uno.

Entre las disyuntivas que se generan con más ahínco frente a la autonomía de los entes territoriales en la ordenación del suelo, podría decirse que nace desde la misma Constitución, pues ésta define en el artículo 332 como propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables al Estado; Mientras que en el artículo 313-7 constitucional se delega a los Concejos municipales la competencia de reglamentar los usos del suelo.

Si bien en principio estos dos componentes del territorio son diferentes, suelo y subsuelo, en palabras de la Corte Constitucional en sentencia SU 098 de 2018, quedó claro que no existe forma alguna de acceder al subsuelo sin antes atravesar el elemento suelo, lo que podría dejar una puerta abierta para interpretar una posible limitación en la autonomía que posee el municipio sobre el uso del suelo:

Ahora bien, 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. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016 advirtió que: “aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y aun cuando es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie. En esa medida, es imposible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden a las autoridades del orden territorial (...) En tales casos, están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus

funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía, y por el otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos”.

Otro claro ejemplo de esto se puede encontrar en leyes como las de Ordenamiento territorial y Ley 99 de 1993 sobre el Sistema Nacional Ambiental, que reflejan una apuesta por descentralizar administrativamente las decisiones sobre la planeación y el ordenamiento territorial y ambiental; Mientras que otras como el Código de Minas, Ley 685 de 2001, prevé que ninguna autoridad regional, seccional o local puede establecer zonas en las que se excluya la minería¹, a pesar de estar facultadas las entidades territoriales, a través de los concejos municipales, para reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

No obstante, si se revisa la definición de usos en suelo rural suburbano que trae el Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto 1077 de 2015, se evidencia que la misma norma contempla un marco de acción que faculta al ente territorial para considerar prohibido un uso que no sea determinado en esta clase de suelo:

Artículo 9. Definición de usos. Cada uno de los usos permitidos en suelo rural suburbano debe contar con la definición de su escala o intensidad de uso, localización y definición de usos principales, complementarios, compatibles, condicionados y prohibidos, así como las densidades e índices máximos de ocupación y construcción y demás contenidos urbanísticos y ambientales que permitan su desarrollo, respetando la vocación del suelo rural.

Cuando un determinado uso no esté definido por las reglamentaciones municipales o distritales como principal, complementario, compatible o condicionado, *se entenderá que dicho uso está prohibido.* (cursiva fuera de texto original)

A pesar de esto, como se evidenció en la cita anterior del Código de Minas, la ley también dispone que ninguna autoridad regional, seccional o local puede establecer zonas en las que quede excluida la minería, es decir, prohibir en suelo rural un determinado uso. Lo que a grandes rasgos deja en entredicho como la autonomía dada a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley puede confrontarse con la otorgada a otras entidades del nivel central.

¹ La minería, a grandes rasgos, puede entenderse como la extracción y explotación de recursos naturales no renovables y minerales que se encuentran en el subsuelo del territorio colombiano.

En ese orden de ideas, si bien por rango constitucional se otorga autonomía territorial a los municipios, es crucial fortalecer esos procesos de armonización entre las decisiones y las competencias propias estos con aquellas del orden nacional. En especial, con respecto a la reglamentación del suelo y de actividades económicas, como lo pueden ser las extractivas, que afectan sin discusión alguna, el uso del suelo.

Queda claro entonces que, la autonomía territorial debe ser ejercida dentro de los límites de la Constitución y la ley y la distribución de las competencias entre el nivel central y el territorial. Y, aunque en principio puede entenderse que las disposiciones del orden nacional tienen una jerarquía mayor que aquellas adoptadas por los organismos representativos regionales, esta consideración sin matices haría que la autonomía territorial como principio pierda toda su eficacia, como lo ha expresado el Tribunal Constitucional en Sentencia C-957 de 2007. Máxime cuando, por rango constitucional, se establece que una ley orgánica de ordenamiento territorial dispone de esa distribución de competencias, salvaguardando los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

Es así como la ley orgánica de Ordenamiento Territorial, expedida sólo hasta el año 2011, (20 años más tarde desde las disposiciones constitucionales en materia de ordenamiento en 1991) contiene instrumentos que son la ratificación de un modelo de autonomía territorial lleno de buenas intenciones, pero aún incipiente.

2. Las determinantes ambientales en Colombia y su efecto vinculante.

De acuerdo con las ideas presentadas, podría entenderse que la función de ordenamiento territorial, a través del cual se regula el uso del suelo, es una competencia asignada en orden preferente al nivel central del Estado, y que se distribuyen esas competencias a nivel regional, departamental y municipal. No obstante, en palabras de la Corte Constitucional, en sentencia C-138 de 2020, el ordenamiento territorial también debe entenderse como la planeación autónoma del desarrollo de las entidades territoriales, en consideración de su propio territorio.

Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial define y/o modifica la organización y planificación física del territorio, en función de sus características, de sus restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales, de la vocación de su suelo, de los rasgos de

su medio ambiente y de sus tradiciones históricas y culturales, e incluso de condiciones de riesgo natural y adaptación al cambio climático (Rimisp, 2016b)

Dentro de los objetivos del ordenamiento territorial trazados en la ley 388 de 1997, se encuentra “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” (art. 1).

Es así como desde la misma Ley 99 de 1993, que reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y crea el Sistema Nacional Ambiental, SINA, se habla también de ordenamiento ambiental del territorio. Esta ley, define ordenamiento ambiental del territorio como “la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible” (art. 7).

Define también como una de las funciones de las Corporaciones Autónomas regionales, entendidas estas como “entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible”(Ley 1993, artículo 23); la de “Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, *en los procesos de planificación y ordenamiento territorial* a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten” (Ley 99, 1993, art. 31).

El ordenamiento ambiental es un instrumento desarrollado en los años noventa con el fin de reglamentar el uso y la ocupación del territorio; organizándolo en términos de locación, actividades económicas, infraestructura de servicios y población, y estableciendo en él áreas de protección, conservación y restauración de ecosistemas estratégicos con valor ambiental o cultural. (Massiris y Espinoza, 2012).

Ahora bien, dentro de la elaboración y adopción del plan de ordenamiento de un territorio, que puede entenderse hasta este momento como un ordenamiento territorial y ambiental, los municipios y distritos deben tener en cuenta unos instrumentos denominados por la ley 388 de 1997 como *determinantes*, a las cuales les fue otorgada la categoría de “normas de superior jerarquía” en sus propios ámbitos de competencia.

De conformidad con la literalidad del artículo 10 están relacionadas, en primer lugar, con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales. En segundo lugar, consagran la obligación de acatar las políticas, directrices y regulaciones sobre las áreas o inmuebles considerados como patrimonio cultural artístico de la Nación y los municipios. Igualmente, constituyen determinantes de ordenamiento territorial las normas que se refieran al señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia. Igualmente, son determinantes de ordenamiento territorial los componentes de ordenamiento urbanístico de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal. (Vásquez. 2019, p. 78)

En realidad, la lista de determinantes que se encuentra en esa norma es meramente enunciativa, y en el ordenamiento jurídico se encuentran otro tipo de normas que también serían determinantes de los planes de ordenamiento territorial, pero ya no de superior jerarquía como son catalogadas las determinantes ambientales. Cuando se hace referencia a las determinantes ambientales se refiere entonces a normas de superior jerarquía que deben ser tenidas en cuenta por los municipios y distritos de manera previa y durante la elaboración y adopción de los POT, para así ser armonizados dichos instrumentos con las posteriores regulaciones que se presenten en el territorio dentro de la formulación y adopción del Plan.

Trayendo a colación lo que establece la norma sobre esas determinantes del nivel 1, aquellas relacionadas *con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria:*

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante, tales como las

limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.

b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.

(e) El Análisis Situacional y la Evaluación Ambiental Estratégica del departamento de La Guajira, que realizará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las demás entidades del orden nacional y territorial competentes, instrumentos que serán vinculantes y configurarán determinante ambiental para la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria. (Ley 388, 1997. Art. 10)

Más tarde, el Decreto 3600 trajo consigo la definición de lo que se entiende por *Áreas de conservación y protección ambiental*, catalogadas como nivel 1 en la jerarquía de las determinantes. Éstas se entienden como áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como: 1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas. 1.2. Las áreas de reserva forestal. 1.3. Las áreas de manejo especial. 1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.

En consecuencia, dentro del proceso de planificación territorial liderado por los municipios y distritos, para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial o Esquema de Ordenamiento Territorial, según aplique, se adelantan unas etapas que están establecidas en la norma, Decreto compilatorio 1077 de 2015, y se consagran en las siguientes: 1. Diagnóstico. 2. Formulación. 3. Implementación. 4. Seguimiento y evaluación. Dentro de la etapa de Diagnóstico hay un paso importante dentro de la verificación del estado del territorio, y es el análisis de las distintas dimensiones: ambiental, económica, funcional, sociocultural e institucional.

Esa dimensión ambiental se estructura a partir de la información de determinantes ambientales establecidos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, suministradas por la respectiva autoridad ambiental, las cuales se pueden resumir en los siguientes: Información Base (urbano y rural); Zonificación climática (rural); Geología (rural); Hidrografía y áreas hidrográficas (rural); Geomorfología (rural); Pendientes (rural); Capacidad de uso del suelo (rural); viii) Cobertura y uso actual del suelo (rural); Uso potencial del suelo (rural); x) Conflictos de uso del suelo (urbano y rural); Áreas de conservación y protección ambiental. (urbano y rural); y Amenazas y gestión del riesgo. Lo que lleva a concertarse ante la Autoridad Ambiental en la etapa de Formulación, la cual abarca el proceso concreto de toma de las decisiones para el ordenamiento del territorio y ante otras instancias también, en los términos establecidos en la Ley 388 de 1997².

Es este momento dentro del proceso de concertación ambiental contemplada en la Ley 388 de 1997, donde se llegan a conflictuar las entidades públicas vinculadas en el proceso; por un lado, con las CARs y por el otro, el ente territorial, constituye la etapa que genera más incertidumbre en el ejercicio de concertación interinstitucional. Es importante resaltar que la instancia de concertación con las autoridades ambientales está supeditada a los temas ambientales y que dentro de las competencias que les fueron otorgadas por Ley 99 de 1993, entre esas, la delimitación de áreas que hacen parte de reservas forestales, parques naturales, distritos de manejo integrado o de conservación de suelos, de modo que ajusten la normativa a tales espacios territoriales especiales y de importancia ecosistémica.

² El proceso de concertación de las determinantes con las Autoridades Ambientales sólo debe hacerse sobre lo que está catalogado como suelo rural; y sobre suelos de expansión. También es preciso mencionar que el ente territorial no solo debe adelantar este paso ante la AA frente a una revisión a medio o largo plazo, sino en caso en que el ente territorial busque formular planes parciales.

Las autoridades ambientales —AA—, que por competencia adelantan procesos de concertación de los POT, deberán identificar el alcance de las determinantes ambientales en su jurisdicción. Esto significa analizar las determinantes anteriormente mencionadas en términos no solo de restricciones y condicionamientos a los usos del suelo, sino también en términos de gestión para la biodiversidad, para la gestión integral del recurso hídrico y para la prestación de servicios ecosistémicos. En ese orden de ideas, las AA deben diferenciar entre aquellas determinantes que implican restricción total de asignación de usos del suelo por parte de los municipios como es el caso de algunas áreas del SINAP (Parques Naturales Nacionales o Regionales, por ejemplo), de aquellas que requieren ejercicios conjuntos de planificación y de gestión compartida entre autoridades ambientales y entes territoriales, cuyos grados de restricción o condicionamiento son diferenciales. (Henaó, et al., 2019. p. 74)

Se puede afirmar que “las determinantes tienen doble función dado que se convierten en elementos articuladores del territorio al permitir conformar la Estructura Ecológica Principal - EEP y a su vez orientan los modelos de ocupación territorial de los municipios, siendo competencia de la Corporación verificar que, durante el proceso de concertación, se realice la correcta incorporación de estas determinantes en la formulación del proyecto de revisión y ajuste del POT.” (CORANTIOQUIA, 2022. p. 13)

La omisión por parte del municipio de la incorporación de las determinantes ambientales en el POT genera indudablemente conflictos en el territorio, toda vez que de acuerdo con la reglamentación de usos del suelo puede ser posible desarrollar algunas actividades restringidas o prohibidas por las disposiciones establecidas en las determinantes ambientales, situación que puede evitarse mediante la armonización de los Asuntos y Determinantes en dicho POT.

Bajo esta óptica se refleja una concurrencia de competencias, puesto que, por un lado, el municipio tiene a su cargo la competencia de regular los usos del suelo, de conformidad con el artículo 313, numeral 7, CP, y, por otro lado, “otra instancia administrativa tiene una competencia que incide directamente sobre la ordenación del territorio municipal, en áreas que la norma a catalogado como de especial importancia”. (Covilla, 2020. p. 25)

En efecto, “el uso de suelo si bien está intrínsecamente asociado al desarrollo económico de los municipios no puede desconocer la condicionalidad social del derecho al mismo consagrado en el Esquema de ordenamiento territorial, del espacio público, de las obras urbanísticas, del urbanismo, y las determinantes ambientales” (Parra & Ortiz, 2018 p. 18). De lo que se podría concluir que la fuerza vinculante que ostentan estas normas de superior jerarquía, como ya se

describieron, atienden al fin último perseguido, y es la protección del patrimonio ambiental del Estado, como bien jurídico preciado y tutelado, por mandato constitucional, tanto por las entidades públicas, como por los mismos habitantes del territorio.

3. Articulación entre las corporaciones autónomas regionales y los municipios en materia de ordenación del territorio.

Hasta aquí se ha planteado que las determinantes ambientales que deben ser respetadas por el ordenamiento territorial al ser normas de superior jerarquía dentro de los procesos de concertación de los planes de ordenamiento, si se entienden como un límite a la autonomía territorial, “pues imponen al ente local el deber de adaptar el POT a la política pública o determinación adoptada por una instancia territorial superior, que actúa amparado en un interés que supera o rebasa el interés propio del municipio”. (Vásquez, 2019, p. 278)

Sin embargo, no puede perderse de vista que “las competencias en materia urbanística y de ordenamiento territorial son objeto de distribución constitucional y de coexistencia de competencias concurrentes de regulación normativa entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales” (Corte Constitucional, 2009, sent. C-351).

Por tanto, es importante atender a los criterios definidos en el artículo 288 de la Constitución Política, bajo la categoría de principios de ordenamiento territorial, en donde se encuentran los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, definidos por la Corte de la siguiente manera:

Con respecto al principio de subsidiariedad, esta Corporación señaló la posibilidad de que las entidades territoriales, y únicamente para el evento de no poder ejercer determinadas funciones en forma independiente, pueden apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstas le colaboren en el ejercicio de sus competencias, pues, repárese que los intereses nacionales y los intereses de las entidades territoriales, deben ser siempre articulables y complementarios y no enfrentados, pues si ello fuese así se desmembraría la unidad de la República en términos jurídicos, políticos, físicos o económicos (Corte Constitucional, 2000. sent. C-187).

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.³ 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:

El principio de coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal (Corte Constitucional, 2010, sent C-149).

Por su parte, el artículo 27 de la ley orgánica de ordenamiento territorial, ley 1454 de 2011, define estos preceptos enunciados por la Constitución, en los siguientes términos:

Artículo 27. Principios del ejercicio de competencias. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

1. Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

2. Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

3. Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

Según Covilla (2020), “Si bien se concreta el principio de coordinación en tanto que se encuentran alineados los intereses, la participación del ente local en la decisión de quienes adoptan los determinantes es bastante deficiente” (p. 6). Bajo esta óptica, se analiza entonces que al hilar

³ Revista Iter Ad Veritatem, ISSN 1909-9843 / Enero - Diciembre 2015, Vol. 13. Sanabria-Hernández Erika Juliana Límites a la autonomía territorial de los municipios frente a la prohibición de exclusión de zonas de explotación minera en el ejercicio de la planificación y el ordenamiento territorial.

un poco más delgado frente a esa articulación entre las corporaciones autónomas regionales y los municipios en materia de ordenación del territorio, la falta muchas veces de éxito en estas concertaciones no se origina en el momento mismo del proceso de concertación, sino un poco más atrás. Pues se hace insuficiente la participación y cooperación entre el municipio y la autoridad ambiental desde la consolidación del estudio técnico que arrojará posteriormente, en un acta administrativo la adopción vinculante de la determinante ambiental.

La fórmula de arreglo del precepto anterior sería fomentar por parte de esas autoridades con concurrencia de sus competencias, en este caso concreto las Corporaciones Autónomas Regionales, la participación sinérgica de los distintos actores en el territorio y así consolidar la voluntad de los involucrados, más allá de que la decisión final consagrada en el acto administrativo que declara la determinante ambiental sea adoptada de manera unilateral, dentro de sus facultades legales otorgadas por el ordenamiento.

De todo lo hasta aquí expuesto, se destaca que las funciones de planificación y gestión que deban adelantarse en el territorio estén investidas de estos principios, exige en definitiva la capacidad de los entes territoriales de lograr una gobernanza colaborativa con el nivel central, en torno a la elaboración e implementación de los instrumentos que impactarán el territorio y se logre un engranaje mancomunado entre los intereses locales y los nacionales.

Conclusiones

Los instrumentos de planificación ambiental, que como ya se ha expuesto, permiten a una región orientar de manera coordinada el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos naturales renovables, para contribuir a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas de un territorio, incorporando los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial de la región donde se realice, puede inicialmente como una limitación a la facultad de reglamentación de uso del suelo de los concejos municipales y distritales, y se podría ver como un condicionamiento al ejercicio de la facultad constitucional de los municipios y distritos para definir esos usos.

En ese sentido, la planeación del territorio siempre debe darse en orientación democrática, participativa, racional y planificada; y que el uso y desarrollo de un determinado territorio esté de acuerdo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico,

biofísico, sociológico, económico y cultural, involucrando una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural, incluyendo por supuesto los actores públicos desde sus diferentes roles y competencias atribuidas desde la Constitución y la ley para el efectivo desempeño de los fines del Estado.

Sin embargo, luego de abordar los escenarios normativos y jurisprudenciales en relación con esta competencia, se ha podido constatar que no estamos frente a atribuciones absolutas y exclusivas de los municipios y en ellos no agota la función pública de ordenamiento territorial; sino que se considera una constante concurrencia y coordinación, en donde confluyen competencias nacionales y hasta departamentales, en razón a la importancia del bien jurídico protegido, que es la disposición, uso y conservación del suelo. Y que, bajo esa óptica, son varias las entidades llamadas intervenir en su regulación, como lo es la Nación, los entes territoriales y las corporaciones autónomas regionales. Contar con una adecuada articulación entre los diferentes sectores alrededor de una visión compartida del desarrollo territorial sigue siendo uno de los principales retos en materia de política pública en el país.

Por su parte, se ha determinado la indiscutible relevancia del instrumento de las determinantes ambientales en el proceso de concertación con las entidades territoriales, el cual parte de un análisis territorial, “con una mirada integral, donde converge el conocimiento del territorio, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la conservación y protección de los bienes y servicios ecosistémicos, la prevención de amenazas y riesgos, la promoción del modelo de planificación y de coordinación interestatal y la adopción de un modelo de desarrollo municipal.” (Henao, et al, J., 2019. p. 74)

En ese sentido, para coordinar las competencias atribuidas sobre el uso del suelo, y contribuir a una efectiva construcción del territorio, deben incidir activamente las distintas autoridades territoriales, y no sólo las autoridades, sino también la ciudadanía como miembros activos del territorio y sectores como el económico, social, cultural, educativo, ecológicos, “de suerte que se estructure una política coherente, predeterminada y concertada para la realización de uno de los fines esenciales del Estado, promover la prosperidad general a partir de un ambiente de seguridad jurídica y de legítima confianza en las decisiones de las autoridades” (López, 2014, Salvamento de Voto en sentencia C-123 de la Corte Constitucional).

Sin que esto, implique que con el ejercicio de jerarquía que tienen las determinantes ambientales *per se* para ser incluidas y respetadas en los distintos Planes de Ordenamiento Territorial en el componente de suelo rural, se escape la competencia constitucional otorgada por el legislador a los municipios y pase esta función a manos de las Corporación Autónomas Regionales. Siempre debe entender el proceso de concertación como un trabajo conjunto, en armonía con los principios de colaboración y concurrencia en pro de un fin común, el cual consiste en velar por la protección de los ecosistemas estratégicos y de importancia ecológica, además de proteger y preservar el suelo productivo rural en términos de desarrollo sostenible.

Referencias Bibliográficas

Congreso de la República de Colombia (1997) *Ley 388 de 1997 (julio 4): Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia (2011) *Ley 1454 de 2011 (junio 29): Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.* Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia (1993) *Ley 99 de 1993 (diciembre 22): Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia (2001) *Ley 685 de 2001 (agosto 15): Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial.

Constitución política de Colombia, 1 de enero de 1993.

Corte Constitucional, (2020) *Sentencia C-138 de 2020, Expediente: D-13387, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” M.P. Alejandro Linares Cantillo.* Corte Constitucional.

Corte Constitucional. (2001) *Sentencia C-540 de 2001. Referencia: expedientes D-3256 y D-3257*

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional.

Corte Constitucional, (2009) *Sentencia C-351 de 2009. Referencia: Expediente D-7453. Demanda de inconstitucionalidad: de los artículos 15, párrafo 1º de la Ley 388 de 1997 (parcial) y 40 de la Ley 3 de 1991, M.P. Mauricio González Cuervo. Corte Constitucional*

Corte Constitucional. (2014) *Sentencia C-123 de 2014. Referencia: expediente D– 9700. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la ley 685 de 2001 y del artículo 2º (parcial) del decreto 0934 de 2013.M.P. Alberto Rojas. Corte Constitucional*

Corte Constitucional, (2007) *Sentencia C-957 de 2007. Referencia: expediente D-6813, Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo transitorio del artículo 28 de la Ley 1122 de 2007, “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional.*

Corte Constitucional (2018) *sentencia SU 095 de 2018. Referencia: Expediente T-6.298.958, Acción de Tutela instaurada por Mansarovar Energy Colombia Ltda., contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, MP Cristina Pardo. Corte Constitucional.*

Corporación Autónoma Regional Del Centro De Antioquia, CORANTIOQUIA, 2022. *Asuntos y determinantes ambientales para el ordenamiento territorial en la jurisdicción de Corantioquia.*

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/ASUNTOS-DETERMINANTES-PARA-EL-ORDENAMIENTO_Enero-27-2022.pdf

Covilla, J., 2020 *Concurrencia y coordinación en las distintas tipologías de determinantes de los planes de ordenamiento territorial.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

Chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/6cc13b6e-5a11-404f-b69d-d17aac12806e/content

Henao, G; Acosta, C, & Hofman, J., 2019 *Manual de Derecho Urbano. Editorial Universidad del Rosario.*

Massiris, A & Espinoza, M, 2012. *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.*

Parra, A; & Ortiz, M., 2018. *Ordenamiento Territorial y Ambiental.* Bogotá. Leyer Editores.

- Presidencia de la República (2015) *Decreto 1077 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."* Diario oficial.
- Presidencia de la República (2007) *Decreto 3600 de 2007, Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.*
- Rimisp., 2016. *Lineamientos conceptuales y metodológicos para el programa POT modernos.* Bogotá. Documento de trabajo Programa POT Modernos.
- Robledo, P., 2016. *Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de las competencias en materia minera. [en línea]* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. Chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/47ae191c-f3e4-4b05-a5be-13eb646a2173/content
- Vásquez, I. (2019-06-25) *Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. Revista Digital de Derecho Administrativo.* DOI: 10.18601/21452946.n22.11. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6045/7765>
- Zuluaga, J. (2021). *Las determinantes de ordenamiento territorial y la distribución de competencias, entre la Nación y los Entes Territoriales, como limitantes legales en los procesos de revisión y ajuste de los POTS.* (Tesis de maestría). Universidad Santo Tomás, Medellín.