

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

**Marco normativo de las  
políticas públicas urbanas sobre el territorio\***



\* Documento de Trabajo elaborado el 5 de octubre de 2015, en el marco de la investigación “Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”, adelantada por la Universidad de Antioquia (grupos Gobierno y Asuntos Públicos, Derecho y Sociedad, Derecho y Territorio), la Universidad EAFIT (grupo Derecho y Poder) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Esta investigación es financiada con recursos del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas, Colciencias, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306. Cofinanciada por las universidades y la Escuela citada

## **Marco normativo de las políticas públicas urbanas sobre el territorio<sup>1</sup>**

**Ana Victoria Vásquez Cárdenas<sup>2</sup>**  
**Mario Alberto Montoya Brand<sup>3</sup>**

En Colombia, las políticas urbanas que tienen expresión sobre el territorio están inscritas en un marco integrado por diversas fuentes y escalas de regulación. Así, la Constitución de 1991 establece un conjunto de criterios de actuación y principios que orientan el régimen urbanístico:

- El Estado intervendrá, por mandato de la ley en el uso del suelo para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (art. 334).
- Al municipio le corresponde, entre otras funciones, construir las obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio (art. 311)
- Los concejos municipales tienen la facultad de 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 (art. 313 numeral 7).
- También corresponde a los concejos municipales dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (art. 313 numeral 9).
- Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social (art. 58 inciso primero).

---

<sup>1</sup> Documento de Trabajo elaborado el 5 de octubre de 2015, en el marco de la investigación “Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”, adelantada por la Universidad de Antioquia (grupos Gobierno y Asuntos Públicos, Derecho y Sociedad, Derecho y Territorio), la Universidad EAFIT (grupo Derecho y Poder) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Esta investigación es financiada con recursos del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas, Colciencias, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306. Cofinanciada por las universidades y la Escuela citada.

<sup>2</sup> Profesora de la Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, integrante del Grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, correo electrónico: ana.vasquez@udea.edu.co.

<sup>3</sup> Profesor de la Universidad EAFIT, Escuela de Derecho, integrante del Grupo de investigación Derecho y Poder, correo electrónico: mbrand@eafit.edu.co.

- La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica (art. 58 inciso segundo).
- Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa (art. 58 inciso cuarto).
- Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (artículo 82 inciso primero).
- 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 (artículo 82 inciso segundo).
- Solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble (art. 317).

De las normas mencionadas puede inferirse que el ordenamiento territorial, como función pública que pretende orientar y regular el uso y ocupación del espacio, es una función que en Colombia está a cargo de los **municipios**, pero tal atribución no se ejerce en completa autonomía sino que debe ejercerse conforme a la ley, la cual establece las reglas y criterios generales del ejercicio de tales competencias.

Es con este sentido, que en el nivel nacional se encuentran las normas de ordenamiento territorial previstas en las leyes reconocidas como de reforma urbana (Ley 09 de 1989) y desarrollo territorial (Ley 388 de 1997) de un lado, y de otro, las normas sobre planeación del desarrollo (Ley 152 de 1994), ambas constituyen desarrollos de normas constitucionales.

Las disposiciones constitucionales y legales relativas al ordenamiento territorial establecen las reglas generales y mecanismos que permiten al municipio ordenar el territorio tanto urbano como rural, enfatizan aspectos urbanísticos y de gestión del suelo y establecen la obligatoriedad para los municipios de elaborar **planes de ordenamiento territorial**.

Este tipo de plan es el instrumento básico con el que cuentan los municipios para el desarrollo del proceso de ordenamiento territorial. Es definido 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 Ley 388 de 1997). El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización (art. 21).

De otra parte, las normas constitucionales y legales concernientes con la planeación del desarrollo regulan los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los **planes de desarrollo**.

Los gobiernos territoriales incluyen en los planes de desarrollo los lineamientos generales de las políticas públicas que pretenden llevar a cabo en los distintos sectores durante el respectivo período en que están al frente de la entidad territorial. Entre ellas, las políticas sobre el territorio urbano.

En el nivel municipal, tanto los planes de ordenamiento territorial, como los planes de desarrollo requieren ser aprobados como acuerdos de los concejos municipales. De modo tal que los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo constituyen los productos centrales y más generales de las políticas urbanas municipales que tienen incidencia sobre el territorio.

¿Pero, cómo se relacionan los planes de ordenamiento y los planes de desarrollo en el nivel municipal? Es necesario tener en cuenta su período de vigencia. Mientras los planes de ordenamiento tienen una vigencia de varios períodos de gobierno, e incluyen contenidos cuya revisión y ajuste es de largo, mediano y corto plazo, los planes de desarrollo tienen una vigencia de 4 años, correspondientes a un período de gobierno. Lo anterior implica, en principio, que el plan de desarrollo aprobado bajo la vigencia de un determinado plan de ordenamiento debe sujetarse a lo establecido en este.

No obstante, es necesario reconocer que en tanto los planes de desarrollo se configuran a partir del programa de gobierno del candidato que resultó elegido en el respectivo proceso electoral, existe un cierto margen de discrecionalidad en lo relativo a la puesta en práctica de las propuestas de desarrollo urbano existentes en el plan de ordenamiento territorial a las que se dará prioridad. Con la finalidad de facilitar la integración entre las propuestas del plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial, la Ley 388 estableció como instrumento el **programa de ejecución**, el cual se integra al plan de inversiones del respectivo plan de desarrollo y define las actuaciones previstas en el plan de ordenamiento que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración, de acuerdo con lo establecido en el plan de desarrollo, allí se precisarán “las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos” (artículo 18 Ley 388 de 1997).

Es importante señalar además que, cuando el municipio hace parte de un Área Metropolitana, como es el caso de Medellín, las directrices y planes de dicha institución y las políticas urbanas que incorpora también lo vinculan. Adicionalmente, las políticas urbanas están relacionadas con otra suerte de fuente de producción de instrumentos de planeación que es más política que jurídica: la planeación estratégica, que en el caso de Medellín y Antioquia cuenta con tradición y ha dado lugar a diversos productos a lo largo

de las últimas décadas que han influido en las políticas urbanas de la ciudad. Muestras de lo anterior han sido el Plan Director Bío 2030, aprobado en 2011, y el proceso de construcción del Plan Estratégico para Medellín y Antioquia llevado a cabo en la década del noventa del siglo pasado.