

## ***La jerarquía normativa urbana especial como referencial de política pública de planeación urbana en Colombia\****

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría\*\*

Recibido: noviembre de 2014

Evaluado: mayo de 2015

Aprobado: agosto de 2015

### **RESUMEN**

A partir de la pregunta de investigación ¿Cuál es la política pública de planeación urbana de la ciudad de Medellín? el artículo presenta la denominada jerarquía normativa urbana especial como parte del referencial que ha dado y sigue dando lugar a la citada política pública. Para ello, inicialmente se reseña la figura de política pública dentro de la cual se definen las categorías de referencial de política y flujo decisional, propuestas en el modelo de análisis de Pierre Muller, desde las cuales se legitima la naturaleza pública de una política y se diferencia de la política de Estado o de gobierno. Seguidamente se abordan los componentes que conforman la jerarquía normativa urbana especial, comenzando por los desarrollados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia; posteriormente los propuestos por la doctrina, frente a la cual se plantea la modificación de su esquema a partir de la derogación del artículo 7 de la Ley 388 de 1997, la actual composición de la función administrativa urbana desde la dispersión de competencias territoriales conferidas por ley, y el anacrónico rol de las áreas metropolitanas en materia urbana.

**Palabras clave:** política pública, referencial de política pública, flujo decisional, planeación urbana, municipio, área metropolitana.

---

\* Artículo final de investigación "El referencial sociojurídico de la Política Pública de planeación urbana en Medellín". Este proyecto deriva de un proyecto de investigación adscrito al Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín denominado "La gestión de residuos urbanos en el diseño, formulación e implementación de la Política Pública de Planeación Urbana en Medellín 1990-2005", dirigido por la Doctora Erika Castro Buitrago, Directora de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental. El autor intervino como coinvestigador maestrando en el periodo 2010-2012.

\*\* Abogado y magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Funlam. Docente investigador, líder del grupo de investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. [jorge.vasquez@uam.edu.co](mailto:jorge.vasquez@uam.edu.co)

## *The special urban regulatory hierarchy as a reference of urban planning public policy in Colombia*

### **ABSTRACT**

Based on the research question "what is Medellín's urban planning public policy?", the article presents the special urban regulatory hierarchy as part of the reference that has given and keeps giving rise to the mentioned public policy. For this purpose, first, the public policy figure that contains the definitions of the policy reference and decisional flow categories is outlined. These categories are the proposals in Pierre Muller's analysis model and the basis for legitimizing the public nature of a policy and differentiating it from the State or government policy. Furthermore, the article addresses the components that form the special urban regulatory hierarchy, beginning with the ones developed by the Constitutional Court in its jurisprudence. Then, it addresses the ones proposed by the doctrine, whose scheme is considered to be modified based on the derogation of article 7, Act 388, 1997, which is the current composition of the urban administrative function from the dispersion of territorial competences conferred by law, and the anachronistic role of the metropolitan areas in the urban field.

**Key words:** public policy, public policy reference, decisional flow, urban planning, municipality, metropolitan area.

## INTRODUCCIÓN

Por los múltiples y denotados proyectos urbanos ejecutados en la última década, Medellín es una ciudad que se constituye en ejemplo propicio para indagar su política pública de planeación urbana. De ello que en la investigación "*El referencial socio-jurídico de la política pública de planeación urbana en Medellín*" se propusiera como uno de los objetivos específicos establecer los elementos jurídicos que integran el referencial de política pública a partir del modelo de análisis propuesto por Pierre Muller.

El desarrollo de este objetivo se enlazó a uno previo por medio del cual se identificó que tanto los antecedentes sociales, económicos, políticos y jurídicos, como los elementos que desde lo jurídico integran la política pública de planeación urbana requieren de un estudio desde dos escenarios territoriales: inicialmente desde el nacional, en la medida que la ciudad como construcción social permanente no se aparta de las influencias y del proceso histórico que ha caracterizado a Colombia como un Estado con alta herencia centralista, algo que ha permeado de manera relevante su administración y producción legislativa, y que establece una experiencia común determinante para los procesos de política pública de planeación urbana en cualquier ciudad del país; seguidamente el escenario local, específicamente el municipal, toda vez que ha sido dicha entidad territorial la llamada a contrarrestar la centralización y abrir nuevas experiencias de gobernabilidad desde una descentralización administrativa dotada de autonomía.

Con los antecedentes derivados de los escenarios mencionados se hizo posible establecer los elementos que desde lo jurídico integran el referencial de la política pública de planeación urbana, determinando cuándo y por qué se produce el paso de los componentes jurídicos nacionales a los locales, y cómo aquellos se constituyen en determinantes formales de los referenciales municipales a partir de los cuales se formula, adopta y ejecuta la política pública de planeación urbana.

La construcción de la jerarquía normativa urbana especial como componente del referencial de política pública se hizo posible gracias a una metodología basada en el paradigma de investigación cualitativo, toda vez que siguiendo a López Noguero (2005, p. 20), en ese modelo el investigador es instrumento de medida de la información, y los datos son filtrados por él atendiendo a su criterio, lo que hace de la investigación un ejercicio subjetivo con posibilidades de objetivación. A partir de lo anterior, el rastreo, análisis y sistematización de las disposiciones que integran el componente jurídico del referencial de la política pública de planeación urbana se hizo desde el adiestramiento en una disciplina personal que requiere autoconciencia, reflexión continua y análisis riguroso, además de acudir al criticismo externo como medio de objetivación.

Este último parámetro se implementó a partir de la postura gnoseológica de J. Hessen (2006, p. 24-25), donde el abordaje del objeto de estudio en un escenario interdisciplinar que trata de explicitar lo

jurídico en una política pública asume confianza en la razón, sin que con ello se reciban despreocupadamente las afirmaciones derivadas de la indagación de fuentes secundarias. Esto obligó a mantener la aproximación escéptica sobre la información debido a la naturaleza reciente y mutable en la que se desarrolla el tema en el escenario municipal colombiano, lo que justificó el análisis sobre las posturas consolidadas, el cuestionamiento de argumentos y justificaciones para la adecuada construcción de categorías, así como el sentido reflexivo e integrador frente al tema.

Los métodos de investigación adoptados para la construcción de la jerarquía normativa urbana especial fueron el exploratorio y el descriptivo. El primero por tratarse de un objeto aún con poco camino de indagación en el derecho, especialmente en el urbano, buscando satisfacer la necesidad de investigar y ampliar el conocimiento y generar premisas sólidas sobre los referentes de esta modalidad de política pública para el municipio en Colombia.

El método descriptivo, como explica Danhke (1976, p. 385-454), busca especificar las propiedades, características y perfiles de las personas, grupos, procesos, objetos u otros fenómenos que se sometan a análisis, lo que permitió describir la jerarquía normativa urbana especial en el contexto del referencial de política pública de planeación urbana desde las fuentes jurídicas que le dan origen y la nutren, su evolución, integración e interpretación.

Para presentar la jerarquía normativa urbana especial como componente del referencial de política pública de planeación urbana, inicialmente se hace una reseña teórica de las políticas públicas, y se da paso a la categoría de referencial y a la incidencia del flujo decisional. Luego se establece que los componentes jurídicos del referencial de la política pública de planeación urbana se ubican inicialmente en el escenario jurídico nacional, y se convierten en determinantes formales de los referenciales municipales, los cuales definen los alcances materiales de la política pública en cada ciudad, haciendo de ella una experiencia local autónoma y diferencial.

### **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Elaborar una conceptualización sobre las políticas públicas implica una dificultad semántica, aspecto en el que coinciden Uribe Martínez (2004, p. 5), Gustavo Hernández (1999, p. 81) y Ejea Mendoza (2006). Uribe Martínez sostiene que la política puede ser entendida como el gobierno de las sociedades humanas, término que se asocia a *polity*, al cual Ejea, afirma, alude a la noción de Estado como configuración jurídico-política en un territorio determinado, y que Hernández define como la esfera política decisional ciudadana.

Explica Uribe Martínez (2004) que política también puede ser entendida como la lucha organizada por el control de poder, que en inglés es *politics*, término que Ejea (2006) define como procesos de negociación y ejercicios de poder, y que Her-

nández (1999) explica como la actividad política, ejercicio del poder. Finalmente identifican política como propósito y programa de autoridades públicas, término que hace referencia a política pública, y que en inglés es *policy*.

La política pública se ha entendido como el medio empleado por el Estado para dar respuesta a las demandas sociales, en donde la sociedad ha tenido una participación activa para formular las demandas y para promover las respuestas a sus necesidades. Por ello cuando se habla de políticas públicas se hace mención a las "decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la responsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes" (Aguilar, 2000, p.36).

Vélez Rivera (2008, p. 77) estima que son estrategias que posibilitan la actuación política de la sociedad, sin circunscribirse a una mera respuesta de problemas delimitados. Como estrategia de gestión política y participativa, escenifica las interacciones entre los actores de la vida pública, siendo una construcción social que facilita la relación de autoridades públicas y sectores de la sociedad.

Por su parte Salazar sostiene que las políticas públicas son el "conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas" (Salazar, 1995, p. 30). Hace con ello referencia a una serie de decisiones propias del régimen político que abordan las problemáticas más urgentes de la sociedad; en sus palabras,

son las "decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas" (Salazar, p. 30).

Reconociendo las construcciones teóricas anteriores, y su alcance de muestra frente al amplio debate doctrinal que procura definir las, en la investigación se dio especial cabida a la realizada por Pierre Muller, postura replicada y ampliada en Colombia por Cuervo Restrepo (2007, p. 78). Muller explica que política pública "es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global" (Muller, citado por Cuervo Restrepo, 2007, p. 78). Profundiza señalando que el enfoque de las mismas es una construcción de representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para agregar los conceptos de *referencial de una política y de flujo de decisión*.

La postura de Muller se explica como un marco de análisis de política pública construido a partir de la categoría de *referencial*. Como explica Andre Roth Deubel (2008, p. 85-86) Muller parte de comprender las políticas públicas como una configuración de actores, de donde exalta el problema de su racionalidad y la complejidad que sobre ellos recae en los procesos de tomas de decisión. Destaca el rol de la Administración Pública, en la cual ubica el medio o fuente decisional principal de la política pública, compuesta por un círculo amplio de decisiones que involucra de manera amplia a los funcionarios

del poder ejecutivo o administrativo, un segundo círculo en el que delimita las decisiones por sectores a cargo de funcionarios específicos, un tercer círculo lo integran los denominados "socios externos al Estado", y finaliza con un cuarto círculo compuesto por órganos políticos estatales, haciendo del proceso decisorio un trabajo de consenso y pulimiento escalonado en la medida que transita por los círculos de decisión.

Estas dos características son compatibles con la estructura y funcionamiento administrativo del Estado colombiano, principalmente a partir de la importancia que cobró la autonomía municipal en la descentralización territorial como forma que promueve el flujo decisonal mediante círculos escalonados en lo estatal, pero normativamente atravesadas por la participación democrática.

En el tránsito que las alternativas cursan para la toma de decisión entre los círculos decisonales, se configuran las redes de actores, quienes desempeñan una labor estratégica de integración y construcción de consensos en los flujos de cada uno de los círculos de decisión, así como de la interferencia que se da entre ellos. De esta manera, la construcción de una política pública no es un proceso reducido, unilateral, y meramente sectorial, sino una representación global de la realidad a cargo de una sociedad determinada que se formaliza a partir de la potestad administrativa del Estado, en la que desde un referencial global se desprenden referenciales sectoriales que pueden promover acciones de transformación sobre

problemas definidos como públicos en esa sociedad.

Para cerrar el círculo definatorio de la política pública, Cuervo Restrepo (2007) expresa que ella puede ser la herramienta –no única– que ayude a realizar las metas y los cometidos constitucionales, sin que sea un sinónimo de acción gubernamental, sino una forma de "enfocar y resolver los problemas sociales que supone, en el proceso de toma de decisiones, la construcción y consolidación de consensos" (Cuervo, p. 68). Agrega que la política pública es "la búsqueda de la maximización de la función de la utilidad pública de la manera más eficiente e inclusiva posible" (Cuervo, p. 72).

Desde el reconocimiento del debate sobre la conceptualización de las políticas públicas, se puede afirmar que estas son una herramienta para la efectivización de las demandas y necesidades sociales que, amparadas, e incluso impulsadas por la acción estatal o gubernamental, no se limitan a ellas, ensanchando el margen de actuación a una multiplicidad de actores en las distintas etapas que las políticas exigen, para resolver problemas de naturaleza pública.

### ***EL REFERENCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL FLUJO DECISIONAL***

A partir de Muller y de Cuervo Restrepo (2007) sobresalen en las políticas públicas dos figuras que hacen posible corroborar su naturaleza pública y no meramente estatal o gubernamental: inicialmente el

*referencial de la política pública*, que alude al conjunto de normas, imágenes y expectativas que posibilitan o restringen el funcionamiento del sistema político y del régimen político para solucionar los problemas sociales (Muller, citado en Cuervo, 2007, p. 78).

En ese sentido el referencial de política pública puede entenderse como el cúmulo de bienes jurídicos valiosos que, inmersos en las relaciones sociales, capturan los consensos, desacuerdos, expectativas y pretensiones comunes de la sociedad como una manifestación de acción política frente al sistema político que debe garantizarlos. Desde el referencial pueden o no determinarse acciones de Estado o gobierno para responder al sentido público que se construye con la participación activa de la comunidad, como al no público y privativo, ambos en últimas formalizados en normas jurídicas que regulan los comportamientos de la vida social y las interacciones por la protección y asignación de valores.

De ello que el referencial de política pública de planeación urbana se establezca a través de las dinámicas relacionales humanas con contenido cultural e histórico en una determinada sociedad que se encuentra inmersa en la construcción permanente de una ciudad. La ciudad es al tiempo objeto de regulación jurídica gracias a esas dinámicas relacionales desde las cuales se definen los bienes valiosos colectivos que individual y socialmente cada comunidad demanda del sistema político para salvaguardar su modelo de vida.

Lo anterior conduce a que el referencial de una política pública esté integrado de manera significativa, entre otros, por elementos o dispositivos jurídicos, provenientes de fuentes diversas (Constitución, ley, reglamentaciones, jurisprudencia) en la medida que son creación sociocultural por medio de la cual se pretende regular la distribución de bienes valiosos entre los integrantes de un grupo social. En esta perspectiva es posible unir el flujo decisional a los elementos jurídicos que integran el referencial de política pública, toda vez que el referencial se construye y legitima a partir de aquel, elemento que interviene como la manifestación del principio democrático, y por lo tanto, participativo de la sociedad.

El flujo de decisión define el interés público a ser incluido en la agenda política, y genera, en consenso, los lineamientos propios para la ejecución de la política, sin que la implementación y evaluación de la misma se limite a un ejercicio meramente gubernamental o estatal. Arroyave Alzate coincide con Cuervo Restrepo cuando explica:

[...] el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de Gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan

de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas (Arroyave, 2011, pp. 96-97).

Las políticas públicas acarrear la presencia de flujos de decisión y de acción a cargo de la sociedad civil amparada en el principio democrático, pero también de decisiones y financiación del Estado y/o del gobierno, exaltando que no tiene un sentido exclusivo para estos últimos, mas, sí extensivo y plural, dirigido a la solución de problemas sociales.

En ese mismo sentido lo explica Edhit Kauffer (2012) al definir las políticas públicas desde la interacción de dos componentes primarios: "El primero se relaciona con la determinación de los principales actores de las políticas: las autoridades públicas. El segundo nos revela que como políticas públicas, debemos tomar en cuenta acciones concretas y elementos aparentemente insignificantes, tales como los simbólicos" (Kauffer, pp. 3-4). Pero a la fusión de estos dos componentes agrega el distintivo que proporciona un verdadero sentido público cuando afirma: "una política pública no es una acción aislada, una medida apartada, además de mencionar que en este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos" (Kauffer, pp. 3-4).

Por tanto se tiene un indicio serio de política pública cuando la autoridad pública, sea gubernamental o estatal, realiza la identificación de un problema por medio de un ejercicio participativo con otros

actores no gubernamentales o estatales para definirlo y delimitarlo –momento desde el cual se hace presente el flujo de decisión como materialización de la participación democrática– en donde la construcción de consenso permite categorizar como público el problema para el cual se destina una política específica.

Ese problema de interés público se incluye en la agenda de dicha autoridad quien, desde el referencial de política y con los consensos construidos a través del flujo de decisión, analiza en un mismo ejercicio abierto y participativo las posibilidades de su solución, los escenarios para su realización, evaluando el desempeño de las medidas adoptadas y estimando la variación del problema inicialmente identificado para determinar si la política debe continuar, ser suspendida o ser modificada.

### ***EL REFERENCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PLANEACIÓN URBANA A PARTIR DE LA JERARQUÍA NORMATIVA URBANA ESPECIAL EN COLOMBIA***

La necesidad del referencial para una política pública, y su construcción y legitimación a partir del flujo decisional condujeron a identificar la ubicación de la política pública de planeación urbana de Medellín principalmente en figuras eminentemente normativas, tradicionalmente "planes", como son el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), ambos de cobertura local derivados principalmente de la voluntad política y determinados por la Constitución Política, por legislación y reglamentación nacional.

En lo urbano estos planes deben someterse a un referencial normativo de superioridad jerárquica que delimita e influye en la definición pública de una política. Por mandato jurídico deben plasmar desde las directrices generales hasta mandatos específicos, lo que desde su denominación formal podría llegar a ser política pública, pero que no siempre se configuran como tal por el hecho de estar determinados por normas de superior jerarquía.

De ello que la naturaleza pública de una política no esté garantizada solo por su categorización como norma jurídica o su formalización en un plan. Por el contrario, depende del sentido de interés público que el flujo decisional de la sociedad constructora de ciudad determine como motivación de la acción estatal. Es dicha acción estatal la que con base en el referencial jurídico, primordialmente normativo, y en cumplimiento de sus funciones y competencias, encauzará las dinámicas de construcción y reconstrucción de ciudad a través de políticas públicas de planeación urbana.

De lo anterior que la existencia de la política pública de planeación urbana en Medellín, y de manera extensiva en las ciudades de Colombia, sea sustentada a partir de las siguientes premisas. La primera resulta del concepto referencial que, retomando a Muller (Citado por Cuervo Restrepo, 2007, p. 78), se encuentra en el conjunto de normas, imágenes y expectativas en las cuales se debate la posibilidad que desde el sistema político se solucionen problemas públicos. Este concepto permite establecer la relación entre la

política pública y el marco jurídico que le sirve de referencial, y a su vez, legitima sobre la seguridad jurídica el ejercicio de las competencias de la autoridad oficial.

Una segunda premisa asume que la política pública de planeación urbana no es propiamente siempre el resultado de una oferta o de imposición estatal; por el contrario, viene atendiendo el concepto de política pública como las sucesivas respuestas a problemáticas sociales, "procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de Estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de autoridades estatales" (Lozano; 2008, p. 16).

De ello que los antecedentes nacionales y municipales den cuenta de una política de planeación urbana asumida desde el actor estatal, quien tradicionalmente la ha liderado y formalizado a través de planes como instrumentalizaciones normativas que permiten la realización de sus acciones. Pero la política de Estado es diferente a la política pública, pues no se puede asimilar el interés del Estado como interés público, toda vez que la validación jurídico-formal de algo que se denomina política no garantiza su naturaleza pública.

La tercera premisa acoge el concepto de flujo de decisión como el componente por medio del cual la planeación urbana no se limita a una mera política de Estado

en la esfera municipal, y por el contrario, amparado en un referente de política de tipo constitucional y legal, el flujo de decisión determina la materia pública que posteriormente es formalizada por la autoridad estatal o gubernamental. Así la planeación urbana se debe adelantar desde una política pública en la medida que desde el referencial de política se exige la intervención del flujo decisional de la ciudadanía, lo que excluye su formulación, ejecución y evaluación solo a cargo del Estado, práctica preponderante en Colombia hasta la década de los años noventa.

De ello que resulte como punto de partida ideal de esta política pública la participación comunitaria de la cual deriva la construcción del territorio como un ejercicio público que la misma política va a orientar y a intervenir. El flujo de decisión hace de la política de planeación urbana una política pública, en la medida que permite señalar, delimitar, definir y categorizar lo público de un problema, justificando su incorporación en la agenda, para afrontarse con acciones derivadas de las competencias normativas conferidas a las autoridades administrativas.

Una última premisa exige mencionar que lo urbano, como objeto de la planeación a la cual se dirige la política pública, es por naturaleza un ámbito material que no podría restringirse a una mera política de Estado. Lo urbano, por su esencia, se refiere a la esfera pública, a la ciudad como devenir colectivo, por lo que su planeación ha de adquirir la misma naturaleza. Lo urbano reúne la urbanización

y el urbanismo como elementos socio-políticos que también son englobados por el referencial de política, procurando garantizar la seguridad jurídica, y el buen desarrollo del ciclo de la política.

En correspondencia con las premisas expuestas, la naturaleza pública de la política de planeación urbana encuentra un primer referencial jurídico de tipo jurisprudencial elaborado por la Corte Constitucional de Colombia. En la sentencia T-291 de 2009 la Corporación expresó:

La jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda Política Pública orientada a garantizar un derecho constitucional: (i) que la política efectivamente exista; (ii) que la finalidad de la Política Pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la Política Pública permitan la participación democrática. En cuanto a la primera condición ha señalado la Corte que "no se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar." Por eso, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, "cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla. La relación con la segunda condición, la Corte ha reiterado

que. "no puede tratarse de una Política Pública tan solo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas." En esta medida, se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) "sólo está escrito y no ha sido iniciada su ejecución" o (ii) "que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable". En cuanto a la tercera condición, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) 'que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan', o (ii) 'que sí brinde espacios, pero estos sean inocuos y solo prevean una participación intrascendente.' El grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas en cada caso concreto, depende de la situación específica de que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-291 de 2009, 2009).

La postura señalada por el Tribunal Constitucional colombiano encuentra como precedente la sentencia T-760 de 2008, que se reitera en el Auto S-34 de 2009, pronunciamientos que tienen por base la sentencia T-595 de 2002. Desde ella se adelanta dentro del ordenamiento jurídico nacional la construcción de un referencial jurisprudencial de política pública a través del cual se fundamenta

la irrenunciabilidad de la misma para la garantía de derechos constitucionales:

No poder garantizar de manera instantánea el contenido prestacional del derecho es entendible por las razones expuestas; pero carecer de un programa que de forma razonable y adecuada conduzca a garantizar los derechos en cuestión es inadmisiblemente constitucionalmente. El carácter progresivo de la prestación no puede ser invocado para justificar la inacción continuada, ni mucho menos absoluta, del Estado. Precisamente por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una Política Pública, el no haber comenzado siquiera a elaborar un plan es una violación de la Carta Política que exige al Estado no sólo discutir o diseñar una política de integración social [para discapacitados], sino adelantarla (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-595 de 2002, 2002).

El primer requisito —que la política pública efectivamente exista— nos remite a la certeza de la tesis base que se traduce en la efectiva existencia de la política pública de planeación urbana en la ciudad colombiana. De allí se pasa a la pregunta de investigación —¿Cuál ha sido esa política pública?— de donde se afirma que ha sido aquella formalizada por la autoridad estatal municipal en planes fijados por las normas, a partir de un referencial en el cual desde la Constitución Política de Colombia de 1991 el flujo de decisión se debe convertir en el derrotero determinante de la naturaleza pública, en la

medida que desde el flujo de decisión se define el interés público que matiza los problemas que ingresan a la agenda municipal, dejando sin piso que los mismos respondan meramente al interés del Estado o del gobierno.

Siguiendo la directriz de la Corte “[...] debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. [...] Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan [...]” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-595 de 2002, 2002). Ello remite, para el caso de la planeación urbana, al referencial de política dispuesto en la que denominamos jerarquía normativa urbana especial, la cual debe concluir en los elementos que evidencien una planeación urbana efectiva, esto es, el “plan”, o los “planes” exigidos por el ordenamiento jurídico y por la Corte Constitucional, puestos en práctica por la autoridad municipal.

La tradición histórica de la ciudad colombiana, especialmente la de Bogotá y Medellín, da cuenta de la implementación de planes para la planeación urbana desde el siglo XIX, pero la existencia de estos no implicaba la denominada jerarquía normativa urbana especial que se establece principalmente a las puertas de la expedición de la Carta Política de Colombia 1991. La jerarquía normativa urbana especial se configura a partir de los planes que dan lugar a la formalización de la política pública de planeación urbana, que son imposiciones de las normas nacionales que en procura de garantizar

la autonomía, el ejercicio de la función pública del urbanismo, el fortalecimiento de la descentralización territorial y la efectivización de los principios del ordenamiento territorial, se consolidan como marco regulatorio general y determinante para el ejercicio autónómico de los municipios como entidades territoriales competentes en la materia.

Siguiendo a Morcillo Dosman (2007, p. 368), el referencial de política pública determinante de la aparición de los planes destinados a la planeación urbana se integra en su orden por las normas del nivel nacional, las de nivel departamental, las de nivel metropolitano, el componente general del POT, el componente urbano o rural del POT, los planes parciales, y las unidades de actuación urbanística.

Difiriendo de la postura de Morcillo Dosman, la jerarquía normativa urbana especial que sirve de referencial de política pública no podría seguir el orden señalado, por tres razones: la primera de ellas radica en que el orden descrito se corresponde al dispuesto en el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 de Colombia, el cual establecía la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, el departamento, las áreas metropolitanas, y el municipio, artículo declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-795 de 2000, en la medida que señaló:

Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, solo

pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. [...] se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio –no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias– se ocupe del tema territorial (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-795 de 2002, 2000).

Se trata, desde luego, de una razón constitucional por medio de la cual no podrá asumirse la categoría de una ley de manera irregular e informal, por lo que el acatamiento al mandato constitucional excluye por inconstitucionalidad la presencia de la disposición ordinaria. Pero más allá de la incongruencia formal, la Corte Constitucional desvela la que se estima es la orientación para la postura vigente frente a la jerarquía normativa urbana especial propuesta, segunda razón para no aceptar la jerarquía normativa urbana de Morcillo Dosman:

Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las

distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-795 de 2000, 2000).

Con esta postura se aprecia cómo desde el ordenamiento jurídico es claro que la distribución de competencias en materia territorial encuentra su principal fuente en la Constitución de Colombia de 1991, de la cual no solo surge la jerarquía normativa urbana especial a partir de la consideración que el constituyente primario plasmó para el municipio, sino que se ubica como principal fuente normativa en materia de derechos urbanos, de donde resulta la voluntad competencial general, materia sujeta a regulación a través de ley orgánica:

[...] la Constitución no exige que todos los temas que tengan reserva de ley orgánica territorial deban de estar incluidos en un único documento jurídico, ya que como se ha reiterado en las Sentencias C-600A de 1995, C-795 de 2000 y C-093 de 2002 los temas relacionados con el ordenamiento territorial pueden desarrollarse en diversos cuerpos normativos siempre y cuando estos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-489 de 2012, 2012).

Queda definido que el ordenamiento territorial es una materia que en nuestro orden jurídico está en proceso de construcción, y que por lo tanto, es un referencial de política incompleto y en definición. No obstante la misma postura de la Corte y el reconocimiento que del municipio sostiene en la descentralización territorial, aseguran que esa entidad territorial cuenta con las competencias expresas en la materia por vía directa de la Constitución, tal como se define en los artículos 311 a 321, especialmente en los artículos 311, 313 y 318.

Si bien se comparte la idea de la atribución expresa y directa de competencias al municipio por parte de la Constitución Política de Colombia de 1991, la ausencia de un referencial competencial legal expreso para el ordenamiento territorial, hace que sobre las mismas competencias constitucionales se genere la incertidumbre de definir cuáles son propiamente urbanas, o al menos regulables a través de los "planes" en los que se debe definir la política pública. Esto, sin duda, conlleva que las citadas competencias sean una mera enunciación ante la falta de taxatividad por la ausencia de la ley, y puede conducir a la recriminada postura jurisprudencial de la omisión municipal de formular políticas públicas en planes eficaces.

Finalmente, la tercera razón para no compartir la jerarquía normativa urbana especial que sirve de referencial de política pública de planeación urbana se encuentra en la derogatoria que por inexecutable hizo la Corte Constitucional de Colombia

sobre las áreas metropolitanas mediante la citada sentencia C-795 de 2000. Con la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 388 de 1997 de Colombia, el orden jerárquico para el reparto de competencias desapareció, y expulsa de la ley ordinaria a las Áreas Metropolitanas de la posibilidad de adquirir facultades en el ordenamiento territorial, y por lo tanto, tener el lugar permanente conferido en el referencial de política pública defendido en la doctrina.

Inaceptable resultaría la prevalencia jerárquica de las áreas metropolitanas para la emanación de referenciales de política pública de planeación urbana, cuando es al municipio al que la Constitución colombiana de 1991 expresamente delegó dicha competencia, cuando se carece de ley orgánica expresa y la jerarquía normativa urbana especial funciona entre entidades territoriales, calidad que no ostentan las áreas metropolitanas.

En ese sentido Covilla Martínez (2010, p. 101-122), si bien reconoce la superioridad de las decisiones de la Junta Metropolitana, explicita que solo sucede en caso de que el municipio haga parte de un área metropolitana, lo que no vulnera la autonomía municipal pero evidencia el desequilibrio de la organización de la entidad en el contexto de la gestión municipal. Exalta la interdependencia de los municipios absorbidos por el municipio núcleo del área metropolitana, situación en la cual aquel municipio que conurbado no esté integrado formalmente a la figura administrativa termina por asumir consecuencias y efectos de las decisiones

metropolitanas, lo que podría coartar su autonomía por las presiones territoriales en las que se ubica.

Estima Covilla Martínez (2010) que en materia de competencias la Junta Metropolitana solo asume lo señalado por la ley para hechos metropolitanos, siendo estos los que afectan simultáneamente, y de manera esencial, a por lo menos dos municipios que integran la figura como consecuencia del fenómeno de conurbación, por lo que considera que queda a criterio de la Junta Metropolitana decidir cuándo se da esa afectación y cómo la misma es producto de la conurbación.

En materia de planeación urbana el Plan de Desarrollo Metropolitano fija los criterios y objetivos para los concejos municipales sobre los asuntos metropolitanos, pero exalta Covilla Martínez (2010) que no tienen competencia territorial, lo que se evidencia en la Ley 152 de 1994 de Colombia<sup>1</sup>, vacío que fue suplido por la Ley 128<sup>2</sup> de ese mismo año. Asegura que incluso para la reglamentación de los usos del suelo la competencia radica en el municipio, y en caso de encontrarse en un área metropolitana, la competencia es compartida sobre los criterios de complementariedad y coordinación, dos principios rectores para la función administrativa en el orden descentralizado, sin que la atribución pase a ser exclusiva del área metropolitana, por reconocimiento al principio de la autonomía municipal

que es derivación de la descentralización territorial.

De sobrevivir la disposición del artículo 7 de la Ley 388 de 1997 de Colombia que incluye a las áreas metropolitanas, arrojaría que en esas circunstancias el mantenimiento de las competencias municipales puede ser un peligroso anacronismo (Sorribes, 1999, p. 54, citado por Arbeláez, 2010, p. 106). Como lo explica Arbeláez Sierra (2010, p. 106-107) estas figuras se desprenden del artículo 319 de la Constitución Política de Colombia de 1991, de las cuales se prevé como función central ser áreas para la planificación armónica e integral del territorio subregional, superando la incongruencia del régimen anterior. Allí el Decreto Ley 3104 de 1979 de Colombia contempló la función planificadora a cargo de las áreas, a pesar de que el texto constitucional no lo fundamentaba; la Constitución colombiana hoy remite a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) la consagración del régimen administrativo y fiscal especial del que deben gozar las áreas metropolitanas.

No obstante, el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 de Colombia fue declarado inexecutable por no corresponderse con la naturaleza de ley orgánica; no podría suplirse la entrega de competencias en ordenamiento territorial a las áreas metropolitanas a través de la Ley Orgánica 128 de 1994 de Colombia que las regula como entidades administrativas, pues se anularía el criterio de validez material absorbido por rigores de validez formal.

<sup>1</sup> Por medio de la cual se establece la ley orgánica de Plan de Desarrollo.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se expide la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas.

De ser así habría lugar a serios equívocos, pues conforme los fallos jurisprudenciales vigentes, la LOOT no es necesariamente una sola ley, sino que puede estar conformada por varias, pero motivadas y definidas como orgánicas del territorio, y asegurar que las competencias de ordenamiento territorial de las áreas metropolitanas radican en una ley orgánica que no tenía como finalidad esa materia conduciría a asegurar que las competencias de ordenamiento territorial de las entidades territoriales estarían dadas en leyes orgánicas que no tenían por finalidad cumplir el mandato constitucional del artículo 288 de proferir una ley orgánica de ordenamiento territorial.

La misma Corte Constitucional de Colombia ha recalcado la necesidad de que el poder legislativo declare el trámite de una ley orgánica, y que en ella se cumpla con la suficiente deliberación democrática en virtud de la relevancia que encierra el tema, lo cual no podría obviarse para las disposiciones que de manera unificada o dispersa, sean proferidas para el ordenamiento territorial del país.

No obstante, es en virtud a la naturaleza jerárquica, integrada y coherente que debe salvaguardar el ordenamiento jurídico nacional, de donde se identifica un referencial de política pública de planeación urbana dispuesto a través de leyes orgánicas y de otras que no tienen dicha naturaleza, pero las competencias de ordenamiento territorial para las entidades territoriales que generan referencial de política pública solo podrán estar dadas a través de ley orgánica, soportadas

todas a partir de las disposiciones constitucionales que facultan al municipio como entidad territorial fundamental del Estado.

Sobre las áreas metropolitanas basta evidenciar su pobre evolución en Colombia, así como la hipotética prevalencia jerárquica que sobre el municipio llegue a tener, en la medida que frente al número de municipios la formalización de áreas metropolitanas ha sido residual. La ineficacia de la entidad administrativa expone en nuestros días la ausencia de competencia territorial expresa proveniente de ley orgánica territorial o diferente a la ley territorial. Ni siquiera en los esfuerzos legislativos con la Ley 1625 de 2013 ha sido suplida, pues en vez de delimitar, concretar y fortalecer las competencias en su ámbito jurisdiccional, la nueva legislación orgánica parte del supuesto de una autonomía reconocida gradualmente, y sobre el territorio, se limita a definir como competencia la labor de "Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial" (Congreso de la República de Colombia, Ley 1625 de 2013, artículo 6, literal d). En el mejor de los casos, la nueva Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, promulgada en 2013, señala entre sus funciones:

Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo

incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

[...] formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial (Congreso de la República de Colombia, Ley 1625 de 2013, artículo 7, literal b).

Las citadas disposiciones dan cuenta de la urgencia de suplir el vacío sobre los planes de desarrollo de cobertura metropolitana y no de concurrir y coordinar la planeación municipal del territorio, al punto que solo desarrolla normativamente lo respectivo al PDM, y deja preexistente la ambigüedad frente a las competencias difusas y en ocasiones tácitas de tipo ordinario para los POT.

Las áreas podrán solo prevalecer en la jerarquía normativa a través de sus acuerdos y decretos, y esto, gracias a la voluntad municipal, toda vez que el artículo 5 de la Ley 128 de 1994 de Colombia lo sujetaba a ello: "Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal (...)" (su-brayado fuera de texto original), espíritu

que mantuvo la Ley 1625 de 2013 de Colombia<sup>3</sup>. Las funciones competencia de la Junta Metropolitana (Ley 128 de 1994, artículo 7) consistentes en la planeación territorial, la infraestructura y vivienda, la conservación y manejo del ambiente, la prestación de servicios públicos, la valorización, y el orden administrativo y fiscal solo prevalecerán como normas sobre las municipales cuando los municipios constituyan un área metropolitana<sup>4</sup>. En el resto de los casos ante la inexistencia de esa entidad administrativa, sería inoperante pretender la prevalencia por competencia de un área metropolitana sobre un municipio.

Siguiendo a Covilla Martínez (2010) esa entidad administrativa procederá motivada por hechos metropolitanos derivados de la conurbación, lo que mantiene la competencia del municipio sobre los hechos

<sup>3</sup> Ley 1625 de 2013 de Colombia, Artículo 2: Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

<sup>4</sup> Ley 1625 de 2013 de Colombia, Artículo 26: ACTOS METROPOLITANOS. Los actos de la Junta Metropolitana se denominará Acuerdos Metropolitanos. Los del Alcalde Metropolitano, Decretos Metropolitanos, y los del Gerente, Resoluciones Metropolitanas. Los Acuerdos y Decretos Metropolitanos serán, únicamente en los asuntos atribuidos al Área por la Constitución y la ley, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción. El Área Metropolitana, en los asuntos atribuidos a ella, no estará sujeta a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes.

de su jurisdicción ante lo restrictivo del hecho metropolitano<sup>5</sup>, lo que hace perder sentido a los referenciales generados por la entidad administrativa. Adicionalmente acudir a dichos referentes sigue siendo un factor de incertidumbre ante la ausencia de competencias expresas sobre la materia, lo que en últimas fortalece el ejercicio de la función administrativa municipal a través del principio de autonomía.

El referencial de política pública para la planeación urbana queda así consolidado desde dos grandes escenarios: el referencial normativo, y desde este, el competencial. El referencial normativo<sup>6</sup> propuesto aquí redefine la jerarquía normativa urbana partiendo de la Constitución de Colombia de 1991, desarrollada en la legislación para los componentes de dicha política, descendiendo a normas de los decretos con fuerza de ley, a los decretos reglamentarios, a las normas generadas por el departamento solo desde su función coordinadora y complementaria en la descentralización territorial, y llegando a las normas municipales como aquellas en las cuales queda plasmada la

política, dando paso a la jerarquía normativa urbana especial, exclusiva del orden municipal.

Dicha jerarquía normativa urbana especial inicia en igual nivel por el PDM y el POT; de este último derivan las normas reglamentarias que lo desarrollen y efectivicen, sin limitarse a planes parciales y unidades de actuación urbanística, sino dando lugar a otros como los Planes Urbanos Integrales (PUI) y los Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas y Microcuencas (PIOM), de los cuales se fija su jerarquía en cada caso particular a partir de los criterios definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 de Colombia.

Del referencial normativo se desprende el referencial competencial, aclarando que exige diferencias, pues el empleado para la planeación urbana no es el mismo a emplear en la planeación territorial en nuestro Estado y conforme a nuestro ordenamiento jurídico. Conforme al régimen de competencias para la ordenación del territorio, el municipio es y será la entidad primigenia de la organización del Estado, y en él radica la base de la descentralización territorial, de donde se evidencia que el referencial de política pública de planeación urbana ha existido antes de la promulgación de la Constitución de Colombia de 1991 que lo formaliza en esa nueva jerarquía, ajustándose a instrumentos de efectivización a través de leyes que desarrollan esas competencias, y desvelando la ausencia de un régimen de competencias para la organización urbana del territorio a cargo de las entidades territoriales distintas al municipio.

<sup>5</sup> La nueva ley 1625 de 2013 de Colombia define en su artículo 10, que son hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana.

<sup>6</sup> Es necesario dejar para un futuro artículo las posibilidades de organización jerárquica de las normas a la luz del Derecho Administrativo cuando se define la naturaleza y lugar del reglamento y de la regulación, toda vez que a partir de la tendencia de la Corte Constitucional de Colombia, se diferencian estas figuras, quedando la regulación como norma independiente por debajo de la Constitución, la ley, los Decretos con fuerza de Ley y los Decretos reglamentarios.

Por ello, que el referencial normativo haya fortalecido al municipio en la historia reciente frente a la obligación de planear lo urbano, y en torno a él, venga supliendo desde la postura de una ley orgánica de ordenamiento territorial dispersa, propuesta por la Corte Constitucional colombiana, el régimen de competencias de planeación territorial de las demás entidades territoriales, no encargadas de la ciudad como objeto de planeación.

Al igual que el municipio y el departamento, las nuevas figuras territoriales dispuestas en la Ley 1454 de 2011 de Colombia vienen siendo objeto de ampliación y reforma del referencial normativo y competencial para el ordenamiento del territorio<sup>7</sup>. Con esta ley se proponen nuevos esquemas asociativos territoriales<sup>8</sup> donde aparecen "las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, de las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios" (Congreso de la República de Colombia, Ley 1454 de 2011, artículo 10).

Sin embargo, es la misma Ley 1454 de 2011 la que fortalece la función municipal en materia territorial cuando dispone como competencias territoriales:

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos (Congreso de la República de Colombia, Ley 1454 de 2011, artículo 29).

Con ellas no se contrarresta la relevancia de las disposiciones municipales, y por el contrario, se reitera con base en la coordinación, la prelación de sus disposiciones en el ámbito municipal atendiendo a referenciales de entidades territoriales. La preponderancia de la competencia municipal se reiteró con la expedición de la Ley 1551 de 2012 de Colombia sobre actualización del régimen municipal, atendiendo el mandato de la Ley 1454 de 2011 en su artículo 37<sup>9</sup>.

Específicamente del referencial de política dispuesto en la Constitución Política de Colombia de 1991 sobre el municipio, se desprenden los desarrollos legales que sirven de referenciales de política pública en temas concretos. Dispone el artículo

<sup>7</sup> Ley 1454 de 2011 de Colombia, Artículo 26. *Definición de Competencia*. Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

<sup>8</sup> Ley 1454 de 2011 de Colombia. Capítulo II.

<sup>9</sup> Ley 1454 de 2011 de Colombia, Artículo 37: El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

313 en el numeral 1: "Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio", a lo que se articula la Ley 142 de 1994 de Colombia con el régimen de los servicios públicos domiciliarios<sup>10</sup>; el numeral 2 "Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas", que tiene por referencial la Ley 152 de 1994 de Colombia sobre planes de desarrollo; el numeral 5: "Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos", lo que es fundamental para la ejecución y efectivización de la política, soportada en la Ley 225 de 1995 de Colombia como ley orgánica de presupuesto.

Igualmente, el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia de 1991 dispone en el numeral 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", articulando referenciales legales colombianas como la Ley 9 de 1989, la Ley 2 y 3 de 1991 para vivienda, la Ley 388 de 1997, la Ley 902 de 2004 y la Ley 1454 de 2011.

En atención al aspecto material u objetivo que reviste la planeación urbana principalmente a cargo del municipio, constituye referencia reglamentaria expedida por el Ministerio de Gobierno de Colombia para los POT el Decreto 879

<sup>10</sup> Reglamentada por el Decreto Nacional 1641 de 1994, el Decreto 556 de 2000, el Decreto 421 de 2000, el Decreto 847 de 2001, adicionado por la Ley 689 de 2001, el Decreto 1713 de 2002 y el Decreto 549 de 2007.

de 1998 destinado a los componentes y contenidos de este plan, el Decreto 932 y el Decreto 1337 de 2002; el primero, reglamentario de los procesos de revisión del POT, y el segundo, de las compensaciones por conservación, y el Decreto 1788 de 2004 reglamentario de la participación en plusvalía.

Adicionalmente se deben mencionar las disposiciones del capítulo primero de la Ley 136 de 1994 de Colombia que reiteró al municipio como la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (artículo 1), y señaló las funciones referenciales para la política pública de planeación urbana (artículo 3). Posteriormente la Ley 1469 de 2011 de Colombia adopta medidas para promover la oferta de suelo urbanizable, y otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda; y más tarde, la Ley 1551 de 2012 actualiza la Ley 136, manteniendo la fundamentalidad del municipio, y ampliando sus funciones a 23, en comparación con las 9 que traía la Ley de 1994.

El numeral 9 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia establece "Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio" referenciado en la Ley 99 de 1993 de Colombia y todo lo que se desprende del SINA, y en la leyes colombianas 397 de 1997 y 1185 de 2008 como Ley Reformatoria para el Patrimonio.

Secuencialmente, las disposiciones de nivel nacional están seguidas por aque-

llas de orden departamental, las cuales adquieren una naturaleza específica como referencial de las políticas públicas. Conforme al artículo 298 de la Constitución Política de Colombia de 1991, los departamentos desempeñan la función de administración, conforme al principio de coordinación y "de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes". Por ello que la jerarquía normativa urbana especial encuentra en las disposiciones departamentales un referencial complementario amparado en la coordinación, lo que exalta la autonomía municipal como característica directa del ordenamiento territorial en su respectiva jurisdicción, y la defensa de la descentralización y la autonomía.

La coordinación entre las entidades territoriales es una constante fundamental para la planeación urbana de los territorios, como se dispone en el artículo 6 del Decreto 1222 de 1986 del Ministerio de Gobierno, sentido retomado en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 de Colombia. La coordinación se replica como uno de los aspectos para las políticas de desarrollo administrativo: "Estrategias orientadas a garantizar el carácter operativo de la descentralización administrativa, la participación ciudadana y la coordinación con el nivel territorial" (Ley 489 de 1998, artículo 17, # 6).

La misma orientación adquiere gran relevancia para la tarea municipal de formular políticas públicas de planea-

ción urbana, cuando el Decreto 1333 de 1986 del Ministerio de Gobierno define el principio de coordinación para la recta administración del municipio, y se apoya en los principios de la Ley 1454 de 2011 de Colombia, disponiendo "[...] las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones" (Ley 1551 de 2012, artículo 3).

Adicionalmente, se reitera en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994 de Colombia, en el artículo 7 del Decreto 1333 de 1986 del Ministerio de Gobierno, y es principio rector para el ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial en la 1454 de 2011 de Colombia, donde se reitera la prevalencia de la autonomía municipal y la defensa de la descentralización territorial como referenciales para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en planeación urbana.

El principio de coordinación que caracteriza la forma como se ubican las normas departamentales en la jerarquía normativa urbana especial es, además, una constante en el ámbito local del ordenamiento territorial según la Ley 388 de 1997 de Colombia<sup>11</sup>. Con la presencia del principio de coordinación que debe mediar las acciones de las entidades territoriales en

<sup>11</sup> Ver en la ley 388 de 1997 de Colombia: Numeral 5 del artículo 1, artículo 24, numeral 6 del artículo 101, párrafo del artículo 111, numeral 1 del artículo 114, y el artículo 115.

la organización del territorio, y de ellas con el municipio para la planeación urbana, se da paso a la jerarquía normativa urbana especial del orden municipal, disposiciones en las cuales se cumple específicamente la directriz de la Corte Constitucional colombiana consistente en evidenciar la política pública en un plan concreto, y en él, garantizar derechos, no solo fundamentales, sino de otra naturaleza, por medio de un ejercicio participativo.

Las normas municipales en las cuales se plasman los planes, y en ellos, las políticas, objetivos, estrategias, programas y proyectos que integran la política pública de planeación urbana derivan principalmente de referencias legales, siendo la figura del plan la modalidad para plasmar la política. En ese sentido, retornando a las disposiciones de los artículos 311 y 313 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y sus desarrollos legales, los planes dispuestos son el PDM y el POT.

## **CONCLUSIONES**

Desde el referencial identificado en la Constitución Política de Colombia de 1991 es posible afirmar que en las políticas públicas la planeación urbana es por naturaleza una materia que requiere de concertación participativa y contribuye no solo a definir la naturaleza pública de una política, sino a mantenerla. En otras palabras, la planeación urbana exige la construcción de un referencial enmarcado en la legalidad y el Estado de derecho, incorporando el flujo de decisión como dinamizador democrático que dota de

sentido las regulaciones frente a los problemas públicos.

La planeación abandona, a la luz de las políticas públicas, la dimensión de ser un proceso de único actor, desplazando al Estado de la toma de decisiones tecnocráticas y sesgadas desde presuntas visiones públicas determinadas por grupos reducidos que no representan las expectativas e imágenes colectivas. Esta tendencia degenera en la continuidad de la ineficacia normativa que regula estas dinámicas, y con ello, se vulneran derechos, pero un nuevo ejercicio ha sido impulsado con la formulación, revisión y ajustes de los planes como instrumentos acordes a la planeación y a la política pública, lo que comienza a transformar una función meramente administrativa, en una acción política de ciudad.

Para ello el conjunto de elementos jurídicos organizados en una jerarquía normativa especial en materia urbana es esencial. Dicha jerarquía está constituida inicialmente desde el referencial jurídico nacional, y seguidamente por el referencial de orden municipal. Su formalización se alcanza en el municipio a través de planes, lo cual conduce a determinar que dicha política pública existió y existe desde figuras específicas de tipo instrumental que han sido dispuestas desde el referencial jurídico nacional, y dotadas de alcances a partir de una autonomía municipal creciente en el modelo de descentralización territorial.

Si bien el referencial ha variado la modalidad de los instrumentos mantiene

el "plan" como base permanente que se impone a las autoridades que por competencias expresas, o derivadas de un desarrollo disperso y residual de legislación orgánica, deben velar por las garantías materiales que en últimas suplen las necesidades de una sociedad en el escenario urbano.

La política pública de planeación urbana existe, por tanto, en los planes que el referencial jurídico estructurado en la jerarquía normativa urbana especial dispone conforme a las materias que la autoridad competente debe desempeñar. Los planes en los que actualmente se plasma dicha política son el PDM y el POT. Ambos son modalidades instrumentales de la planeación urbana que lideran la jerarquía normativa urbana especial en el orden municipal, cuentan con sustento expreso a partir de los referenciales de la Constitución Política de Colombia de 1991 y algunas leyes, y a partir de las exigencias de la Corte Constitucional colombiana deben acreditar su calidad de "plan" como instrumento de efectivización de derechos, consensuado a partir de un ejercicio de democracia participativa.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas*, (3ª Ed.). México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arbeláez, L. F. (2010). *La región metropolitana: una nueva dimensión*. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano.
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista Forum del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia*, (Número 1), pp. 96-111.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial. Bogotá, 1997. N.º 43091.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Diario Oficial. Bogotá, 2011. N.º 48115.
- Congreso de la República de Colombia. (2013). *Ley 1625 de 2013, por la cual se deroga la ley 128 de 1994 y se expide el régimen de Áreas Metropolitanas*. Diario Oficial. Bogotá: 2013. No. 48.776.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial. Bogotá: 2012. N.º 48.483
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial Bogotá: 1994. N.º 41.377
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-795 de 2000, magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia T-595 de 2002, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia T-760 de 2008, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa*. Bogotá.

- Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia T- 291 de 2009, magistrado ponente: Clara Elena Reales Gutiérrez*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-489 de 2012, magistrado ponente: Adriana María Guillén Arango*. Bogotá.
- Covilla, J. C. (2010). Competencias metropolitanas: la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano. *Revista Territorios*, (Número 23), pp. 101-122. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Cuervo, J. I. (2007). *Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dankhe, G. L. (1976). Investigación y comunicación. En C. Fernández-Collado & G. L. Dankhe (Eds.). *La comunicación humana: ciencia social* (pp. 385-454). México, D. F.: McGraw Hill de México.
- Ejea, G. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana de México.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (Número 4), pp. 81-91. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Hessen, J. (2007). *Teoría del conocimiento*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Kauffer, E. (2012). Las políticas públicas, algunos apuntes generales. En *Memorias de la V Conferencia Latinoamericana y IV Conferencia Interamericana de promoción de la salud y educación para la salud* (pp. 3-4). México.
- Lozano, A. A. (2008). *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Desarrollo Económico. (1998). *Decreto 879 de 1998, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial*. Colombia.
- Ministerio de Desarrollo Económico. (2002). *Decreto 932 de 2002, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 388 de 1997*. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). *Decreto 1788 de 2004, por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997*. Colombia.
- Ministerio de Gobierno. (1986). *Decreto 1222 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*. Diario Oficial. Bogotá: 1986. N.º 37.498.
- Ministerio de Gobierno. (1986). *Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. Diario Oficial. Bogotá: 1986. N.º 37.466
- Morcillo, D. (2007). *Pedro Pablo. Derecho urbanístico colombiano*. Bogotá: Temis. p. 130-131.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Revista Estudios Políticos*, (Número 33), pp. 67-91.

- Salazar, C. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Uribe, I. C. (2004). *Políticas públicas y gobierno en Medellín. Estrategias de consolidación de derecho público con perspectiva territorial*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Vélez, R. (2008). *Políticas públicas y organizaciones sociales en Medellín, en la perspectiva del derecho público y el sistema político municipal*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.