

Transición del ordenamiento territorial en Colombia ante el cumplimiento de la vigencia de largo plazo de los planes de ordenamiento territorial (POT)*

Transition of territorial arrangement in Colombia before expiration of long-term effect of territorial arranging plans (POT)

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría**

Recibido: 04/07/2014|Revisado: 10/08/2014/Aceptado: 09/12/2014

Cómo citar: Vásquez J. (2014). Transición del ordenamiento territorial en Colombia ante el cumplimiento de la vigencia de largo plazo de los planes de ordenamiento territorial (POT). *Inciso* vol (16) p 20-33.

Resumen

En este artículo se propone la revisión teórica de varias figuras determinantes en el desarrollo del ordenamiento jurídico dispuesto para el ordenamiento del territorio a partir de la Constitución de 1991. Las figuras fueron identificadas como referentes para la experiencia de ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante, POT) a partir de la normativa expedida para su regulación. Los resultados se derivan de la pregunta ¿Cuáles referentes sociojurídicos deben ser determinantes para la formulación, adopción y ejecución de los POT ante la primera transición normativa impuesta por el ordenamiento jurídico colombiano? La cual fue trabajada desde el modelo cuantitativo-cualitativo de investigación con preponderancia del paradigma cualitativo por tratarse de un problema social. El escrito inicia con la revisión teórica de las figuras determinantes que facilitan la comprensión de esta realidad local; se presentan avances sobre la descripción del ordenamiento jurídico elaborado para el ordenamiento del territorio urbano desde la Constitución de 1991, develando algunos progresos y vacíos jurídicos a partir de los cuales se exponen varios referentes sociojurídicos que han sido identificados desde la experiencia de la ejecución de los POT.

Palabras clave: Autonomía municipal, ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial, referentes.

Abstract

It is proposed a theoretic review of some determining figures in development of juridical arrangement created for territorial arrangement since 1991 Constitution. Figures were identified as a reference for the experience of Territorial Arranging Plans (POTs) performance, parting from rules issued for their regulation. Results surge from the question ¿Which socio-juridical references should be determining for preparation, adoption and execution of POTs before the first regulating transition imposed by Colombian juridical arrangement? which was dealt with from cuanti-qualitative model of the research with preponderance on qualitative paradigm bearing in mind that it is a social problema. The writing starts by a theoretic review of determining figures that promote comprehension of such local reality; advancements are presented on description of juridical arrangement prepared for arranging the urban territory since 1991 Constitution, revealing some progress and legal gaps, parting from which several socio-juridical referents are exposed which have been identified from the experience of execution of POTs.

Keywords: Territorial arrangement; referents; municipal autonomy; territorial arrangement plans.

*Artículo resultado final del proyecto de investigación denominado "Medellín y las transiciones sociojurídicas para la ordenación del territorio: segunda oportunidad para los Planes de Ordenamiento Territorial de las ciudades en Colombia – primera fase", adscrito al grupo de investigaciones *Orbis Iuris* de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas.

**Magister en Derecho de la Universidad de Medellín.

Introducción

El presente artículo se deriva de la pregunta de investigación: ¿Cuáles referentes sociojurídicos deben ser determinantes para la formulación, adopción y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial ante la primera transición normativa impuesta por el ordenamiento jurídico colombiano? De dicha pregunta se trazaron como objetivos específicos la descripción de los aciertos y desaciertos en el desarrollo del ordenamiento jurídico dispuesto para la ordenación del territorio urbano a partir de la Constitución de 1991; identificar qué referentes han sido determinantes en la experiencia de ejecución de los POT desde la expedición de la normativa para la materia, y explicar cuáles de esos deben ser directrices prioritarias en el nuevo proceso de formulación de los POT en las ciudades de Colombia, a partir de los procesos que vienen siendo desarrollados desde finales de 2012.

El artículo propone la revisión teórica de varias figuras determinantes del tema para facilitar la comprensión de esta realidad que se vivencia desde la escala local, y al mismo tiempo, apunta a contribuir con el cumplimiento del objetivo encaminado a identificar referentes determinantes en la experiencia de ejecución de los POT desde la expedición de las normas jurídicas que sirven de soporte.

Posteriormente, presenta avances sobre la descripción del ordenamiento jurídico elaborado para el ordenamiento del territorio urbano desde la Constitución Política de 1991, exaltando algunos progresos e innovaciones jurídicas, así como los vacíos prolongados relacionados con causas diversas que han problematizado el desarrollo territorial en Colombia en medio del conflicto armado interno. Desde los aciertos y desaciertos generados por el constructo jurídico descrito, se exponen varios referentes sociojurídicos que han sido identificados desde la experiencia de la ejecución de los POT.

Materiales y métodos

El proyecto del cual se deriva este artículo se enmarca en la línea de investigación *Derecho, conflicto e internacionalización* del grupo de investigaciones

Orbi Juris, toda vez que la misma propone partir de realidades locales que se desenvuelven en medio de un conflicto interno prolongado en la historia de Colombia, el cual agrega una caracterización diferencial de los procesos internos de creación y recreación de la ciudad y el territorio respecto a otros Estados del continente.

Desde la línea de investigación, la perspectiva aportada por el Derecho no se limita a la figura reguladora de toda conducta humana en una relación social, por el contrario, trasciende, al incluir en los referentes sociojurídicos la observación de fenómenos no como enunciados de estricto acatamiento por los miembros de la comunidad, sino como el conjunto de parámetros que deben ser observados para lograr un equilibrio entre las diversas fuentes normativas y el devenir histórico de la sociedad.

Por tal motivo, la metodología empleada se estructura desde un modelo mixto en el que se conjuga la investigación cualitativa y cuantitativa. La primera gracias a que facilita el: “Análisis de casos concretos en su particularidad temporal y local, y a partir de las expresiones y actividades de las personas en sus contextos locales” (Flick, 2007: 27), lo que facilita la aprensión de las experiencias municipales en un periodo delimitado a partir de la Carta Política de 1991. La segunda, por ser afín con la finalidad explicativa frente al fenómeno territorial propuesto, posibilita proyectarlo y abordarlo en el nivel de estructuración lógica en el cual se encuentran las ciencias sociales actuales. Adicionalmente, la investigación cuantitativa permitió la recolección estandarizada de información, su representación porcentual y análisis desde compendios más cerrados, en este caso, sobre la descripción del desarrollo de la normativa relacionada con el ordenamiento del territorio urbano, y la identificación de los referentes sociojurídicos presentes en esa dinámica social de la ciudad colombiana.

Resultados

Inicialmente debe proponerse que el desenvolvimiento de la planificación territorial desde el ordenamiento jurídico nacional, se intensifica y especializa con la adopción de la Constitución Política de 1991, periodo

en el cual el país atravesaba un momento de violencia generalizada a causa del combate contra el narcotráfico y la intensificación de la lucha contra los grupos guerrilleros. Estos fenómenos sociales incidieron significativamente en los procesos de configuración y ordenación de los territorios urbanos y sus consecuentes efectos rurales, y con ello, en el incremento de las demandas normativas para atender los procesos de cambio caracterizados por la ilegalidad y la ineficacia jurídica.

Como un significativo avance jurídico, y referente para la regulación de esta realidad nacional, la Carta Política exalta la organización a partir de una república unitaria, descentralizada, donde se ubica la modalidad territorial, desde la cual se define la estructura institucional administrativa a partir de las entidades territoriales dotadas de autonomía. Junto a esta forma de organización, la Constitución acoge el modelo de Estado Social de Derecho, y con él, el compromiso por la efectivización de los derechos humanos que tienen como fin último la dignidad de cada individuo.

En ese escenario la Constitución Política dispuso varias figuras que exigían nuevas acciones administrativas para la garantía de los derechos, muchos de ellos concentrados de manera compleja en los centros urbanos del país. La vivienda digna, el saneamiento ambiental, la prestación adecuada de los servicios públicos, la educación, la salud, la recreación activa y pasiva, el espacio público y el ambiente sano, son ejemplos positivados de los compromisos que la administración pública en sus distintos órdenes debe asumir, lo que constituye un avance significativo haber conferido al Municipio y al Distrito el ejercicio del urbanismo como función pública, pues recordando que esta es en su conjunto la ordenación del territorio, la cual se suscribe a aquellas jurisdicciones de naturaleza en un ejercicio en el que desde la gestión de los suelos se dispone el referente jurídico para la planeación de las ciudades.

Se identifica que en el marco del Estado Social de Derecho el Municipio es la entidad territorial que mejor ejercicio de autonomía ha venido practicando dentro de la organización descentralizada territorial. A él la Constitución confirió la labor de garantizar gran parte de los derechos que

presionan las acciones de la administración frente a la ciudadanía, armonizando con ello la naturaleza de ser la entidad territorial fundamental de la organización del Estado. Dispone la Carta de 1991 en su artículo 313 que el Concejo Municipal tiene a su cargo:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. (...)
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)
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. (...)
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. (C.P, 1991)

Para el cumplimiento de esos compromisos la legislación confiere al urbanismo, como escenario social en el que mayoritariamente se concentran los derechos señalados por la Carta de 1991, su ejercicio como función pública. Esta figura consta como un principio en la Ley 388 de 1997, desde la cual los postulados generales del Derecho comenzarían un desarrollo que permite categorizarlos como otro de los avances y aciertos en el desenvolvimiento de nuestro ordenamiento jurídico para la ordenación del territorio urbano.

A partir de las normas constitucionales, la función social y ecológica de la propiedad privada se traza como un principio que impregna las actuaciones y acciones urbanas del Municipio para la gestión de los suelos, el espacio, el ambiente, la vivienda y el patrimonio arquitectónico, cultural y arqueológico. Junto a él camina inseparable la prevalencia del interés público sobre el interés particular, haciendo del ejercicio municipal un campo de acción necesariamente determinado por la participación ciudadana, principio rector de todos los procesos de ordenación territorial en Colombia.

Adicional la Constitución dispuso en su artículo 82 que las: “Entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística”(C.P, 1991), de donde el ordenamiento jurídico con acierto ha avanzado después de varias experiencias en la implementación del reparto equitativo de cargas y beneficios, promoviendo no solo la conciencia de una ordenación del territorio urbano de forma participativa y de interés colectivo, sino corresponsable entre los actores de ciudad, a través de figuras fiscales como el impuesto predial y la contribución por valorización, pero todavía de forma tímida con la compensación y la participación en plusvalía.

A estos principios se suman avances normativos como los elaborados para la gestión del ambiente por parte del Municipio (Ley 99, 1993: artículo 63) los cuales son promotores de la gestión autónoma a cargo de esta autoridad. Es el caso del principio de armonía regional, que promueve el ejercicio coordinado y armónico de las entidades territoriales con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental.

El principio de gradación normativa, por el cual las reglas proferidas por las entidades territoriales frente al medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.

Finalmente, se destaca el principio de rigor subsidiario, por medio del cual las normas y medidas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias.

Estos referentes se conjugan con otro amplio y valioso conjunto de principios que han sido reconocidos

recientemente en las normas de régimen municipal, y en la ley que procura organizar el ordenamiento del territorio en Colombia. Por su cantidad y amplitud la investigación se reserva el mencionarlos. A partir de la Ley 1454 de 2011 figuran los siguientes: Soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno, y multiétnicidad. Desde la misma norma, para el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales se dispone la coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad, la complementariedad, la responsabilidad, la eficiencia, la gradualidad, y el equilibrio entre competencias y recursos.

Estos referentes jurídicos fortalecen la gestión municipal de la ordenación del territorio, y nutren la esencia de sus actuaciones y acciones por medio de planes e instrumentos de gestión territorial urbana como es el caso de los POT, desde los cuales se desprenden figuras como los planes parciales, los procesos de renovación urbana, las bases de procesos de expropiación y enajenación forzosa, la adopción de políticas para la gestión y protección del patrimonio ambiental arquitectónico y arqueológico, de movilidad e infraestructura para el transporte, e incluso la organización y manejo del sistema hídrico de la ciudad con los planes de manejo y ordenación de cuencas y microcuencas.

De esta manera el funcionamiento del Estado colombiano en su esfera administrativa ha encontrado en la descentralización territorial un pilar valioso que facilita el tránsito normativo que en materia de ordenamiento del territorio urbano comienzan a vivir los municipios desde el año 2012 de conformidad con las disposiciones del Decreto 879 de 1998 y el Decreto 4002 de 2004.

La descentralización territorial como gestora de una administración autónoma y próxima a la localidad, cuenta con la ventaja de la instrumentalización por medio de planes y proyectos para la gestión del territorio urbano previstos por la legislación, con el fin de efectivizar las funciones conferidas por la Carta

de 1991. No obstante, dicha instrumentalización, encabezada por la correspondiente modalidad de POT en cada municipio, alerta en este año de transición sobre las diversas ambigüedades y vacíos normativos preexistentes, lo cual será definitivo para adelantar la reforma de estas normas después de cumplirse los doce años de vigencia o tres periodos de administración como periodo máximo previsto por la Ley 388 de 1997 para su revisión y ajuste.

En este sentido debemos reiterar que la figura del POT es un instrumento normativo referencial para el desarrollo de otras normas municipales urbanas de inferior jerarquía, así como para la puesta en marcha de la función pública del urbanismo a cargo de la administración municipal, empoderada por los principios jurídicos mencionados.

No obstante, el positivo camino recorrido a través de los instrumentos jurídicos dispuestos por el Derecho para la ordenación del territorio urbano se ve obstaculizado por una omisión del poder legislativo. El Congreso ha dejado pendiente una de las más importantes tareas plasmadas por el poder constituyente en 1991: promulgar una ley orgánica de ordenamiento del territorio. Esta labor fue estipulada en la Carta en el artículo 288, fijando expresamente la finalidad de proporcionar: “La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”.

A la fecha, después de un nutrido conjunto de proyectos de ley fracasados en el Congreso de la República, la Ley 1454 de 2011 procuró llenar el vacío normativo, pero por encima de ello, también asegurar mejoras para la experiencia de poco más de doce años de gestión del territorio urbano a cargo de los municipios desde funciones conferidas directamente por la Constitución o leyes no orgánicas, sin un detalle legal que traiga el imperativo para el ejercicio de las funciones frente a las demás entidades territoriales, tampoco promoviendo el ordenamiento del territorio rural, ni POTenciando la labor administrativa de entidades que sin ser municipales, deben coordinarse y concurrir a dicha función pública.

La Ley 1454 de 2011 alcanza la naturaleza de legislación orgánica sobre la materia objeto de análisis por la expresa voluntad del poder legislativo, no obstante, su amplitud, alto contenido principialístico, y numerosas modalidades posibles para la asociación de las entidades territoriales que dependen de la voluntad política de sus gobiernos, hacen de la norma un escenario de pocos impactos y muchos temores por sus abiertos contenidos.

Con la ausencia de la legislación orgánica la transición normativa que generan los POT en los municipios de Colombia, expone un camino que ha sido suplido a partir de un “referente competencial”, como lo ha denominado la Corte Constitucional. Dicha tesis asegura que la falta de una ley orgánica de ordenamiento territorial expresa, promulgada por parte del poder legislativo, no puede entenderse como la negación de la existencia de un conjunto de disposiciones dispersas de naturaleza orgánica distribuidas en distintas leyes y normas que tiene por finalidad conferir competencias territoriales a las autoridades. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional:

[...] 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 éstos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas (Corte Constitucional, 2012: 489).

Con ello el Estado ha permitido el avance de la ordenación del territorio urbano a cargo de los municipios, dotados de autonomía, pero con una clara ambigüedad frente a las competencias que definen la legalidad de sus acciones, esto es, del cumplimiento de la función pública del urbanismo, cuya base debe ser la legalidad. En este orden de ideas, tanto la debilidad de una ley orgánica de ordenamiento territorial como la pretendida con la Ley 1454 de 2011, así como la aceptación de la postura judicial del “referente competencial” se ven insuficientes a la luz de los cinco desaciertos jurídicos para Colombia presentados a continuación:

El primero de ellos es la creciente necesidad de dar vida jurídica a las regiones y las provincias, otras figuras plasmadas desde la Constitución de 1991, que ante la transición de las normas urbanas del ordenamiento territorial, develan la omisión de su desarrollo legislativo, y la ambigüedad y debilidad de una figura que de ser regulada, podría plasmar el desarrollo armónico de los territorios.

En el mejor de los casos, la tímida y genérica regulación por parte del Estado con la Ley 1454 de 2011 sobre estas figuras, mantienen el aislamiento de las experiencias del ordenamiento urbano limitadas a las jurisdicciones municipales, entre las cuales comienzan a ser cada vez más evidentes los fenómenos de conurbación y regionalización.

Atribuir al municipio la mayor parte de la carga de la creación de las nuevas modalidades asociativas del territorio, como lo pretende la Ley 1454 de 2011, se traduce en la experiencia administrativa a mantener la negativa de ampliar la categoría de entidades territoriales. Esta debilidad de nuestro ordenamiento jurídico genera el segundo desacierto en la materia; restringe la posibilidad de impulsar la función administrativa territorial a nivel nacional, y con ello, la definición y cumplimiento de una política de Estado en materia urbana y territorial.

En tercer lugar, se mantiene una experiencia valiosa en la instrumentalización normativa municipal para la gestión del territorio urbano pero a partir de competencias de diversa procedencia legal, en la cual la seguridad jurídica sobre la voluntad legislativa que promueve esas competencias no se puede asumir de manera despreocupada como una intensión orgánica, lo que prolonga la incertidumbre frente a la coordinación y concurrencia de otras autoridades frente a la ordenación del territorio urbano, y peor aún, deslegitima la función legislativa frente al incumplimiento del mandato del constituyente de 1991.

En cuarto lugar, se debe hacer mención al mínimo impacto de la modalidad administrativa de las áreas metropolitanas, entidades descentralizadas que si bien no son de la estructura territorial, surgen por la voluntad de asociación de los municipios para la gestión de los suelos, el ambiente, la movilidad

y el transporte, y la prestación de los servicios públicos. A la fecha las ciudades de Medellín (Área Metropolitana del Valle de Aburrá), Pereira (Área Metropolitana Centro Occidente), Bucaramanga (Área Metropolitana de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta), Cúcuta (Área Metropolitana de Cúcuta), Valledupar (Área Metropolitana del Valle del Cocique Upar) y Barranquilla (Área Metropolitana de Barranquilla) han adoptado esta tipología, mas sus repercusiones suelen ser mínimas en el ámbito de los municipios que acogen la figura, lo que promovió reformas legislativas de naturaleza orgánica solo hasta el año 2013¹.

Finalmente, cabe mencionar que la misma descentralización administrativa pero en la modalidad por colaboración, aporta al ordenamiento del territorio urbano la figura de las curadurías urbanas, autoridades definidas por el artículo 101 de la Ley 388 de 1997, como los particulares encargados: “De una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio”. En ellas radica el licenciamiento de las múltiples modalidades de transformación física del territorio municipal a partir de las normas proferidas desde el POT.

Sin embargo, el cumplimiento de la función pública de estas entidades se ha visto influido por la falta de inspección, vigilancia y control por parte de autoridades de mayor jerarquía, lo que no detuvo licenciamientos por fuera de las normas, impactos en el mercado inmobiliario, escándalos de corrupción, e incluso deslegitimación de las normas urbanas y de la gestión del Municipio, incluso al cual se ha llegado a atribuir laxitud en la formulación del POT para favorecer el trabajo de estos particulares descentralizados por colaboración.

1. La Ley 1625 de 2013, que como explica la Registraduría Nacional del estado Civil: “Ley 1625 de 2013 la cual tiene por objeto dictar normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.” Ver: <http://www.registraduria.gov.co/Nueva-ley-de-areas-metropolitanas.html>

Con el panorama de aciertos y desaciertos del ordenamiento jurídico nacional para la ordenación del territorio urbano, el proceso de transición normativa dispuesta para los POT al cumplimiento de sus doce años de vigencia o tres periodos de administración, obliga tanto a buscar trascender en los alcances de los principios y normas jurídicas, como a enfrentar su acoplamiento con varios referentes sociales que hablan de difíciles realidades y desafíos que se han venido desarrollando para los municipios de Colombia, al ser las principales autoridades encargadas de la administración del territorio.

La ciudad colombiana viene siendo sometida a una permanente reconfiguración física, social y económica a causa de realidades sobre las cuales los referentes jurídicos nacionales no logran atenuarlas o transformarlas, haciendo de esas reconfiguraciones situaciones referenciales para la administración estatal, tanto en el orden nacional como municipal.

Dicha situación se traduce en una desarticulación de la realidad y del derecho, toda vez que en medio de los aciertos contruidos a partir de las normas para la ordenación del territorio urbano, estas no han sido asumidas como un instrumento integral que atienda a la ciudad como una construcción que justifica mayor y mejor regulación, comprendiendo el objeto especializado que es el Territorio, como producto de las complejas consecuencias que se derivan de fenómenos sociales, muchos de ellos violentos, desiguales, crecientes y promotores de la segregación social, económica, cultural y urbanística.

Varios de los principales referentes sociojurídicos que no han logrado una regulación suficiente y eficaz desde la ordenación del territorio urbano son los producidos por el conflicto armado interno. Las cifras del conflicto en Colombia son desalentadoras. En una aproximación a este fenómeno en la última década, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia – DPN – que toma como base la información de la Red de Solidaridad Social, reportó que entre 1995 y 2005 se desplazaron 1.166.284 personas, destacando que en los últimos dos años de ese periodo se presentaron disminuciones en las

cifras de desplazamiento, alcanzando 219.315 casos en el 2003, y 145.995 en 2004 (Ibáñez & Moya 2007).

El *Internal Displacement Monitoring Centre* dependiente del Consejo Noruego de Desplazados, reportó en el primer semestre del 2008 los niveles más altos de movilización, entre 1593 a 3890 personas en el sur occidente de Arauca, el sur de Nariño, el sur de Córdoba y el occidente del Valle del Cauca; lo que sumó a los datos ofrecidos por la Agencia de la ONU para los refugiados que en el 2010 informó de un total de desplazados internos en Colombia equivalente a 3, 5 millones de personas (Acnur, 2010).

Por su parte, el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la República de Colombia, aseguró que entre los meses de enero a octubre de 2010 se presentaron por fecha de salida 108.472 casos de desplazamiento, y por fecha de declaración de esa condición 183.880; para el año 2011 por fecha de salida fueron 106.141 las personas, y 286.758 los casos declarados (Observatorio de los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de Colombia, 2001).

Las alarmantes cifras de desplazamientos forzados dentro del territorio nacional corresponden con un incremento de la población urbana asentada en la mayoría de las ciudades de Colombia. Este nuevo fenómeno de crecimiento poblacional se correlaciona al mismo tiempo con un paulatino abandono del territorio rural, el cual generó pérdida de tierras, disminución de la función social de la propiedad privada, ocupaciones violentas a cargo de grupos armados al margen de la ley, así como los actuales procesos de restitución de tierras a las víctimas del conflicto.

Todas estas problemáticas que vienen siendo atendidas por el Gobierno Nacional, no han dado descanso a las administraciones municipales, las cuales, en el país definido por su herencia histórica como el que tiene más espacios contruidos en América Latina, vio aumentadas por el conflicto armado interno las cifras para asegurar esa denominación, toda vez que debe atender altas demandas de dotación de vivienda, prestación de

servicios públicos, prever políticas de prevención de desastres y de asentamientos en lugares de riesgo, aumento en la población con demandas por seguridad alimentaria, educativa, de salud y ocupacional, sin mencionar las múltiples medidas de seguridad en territorios de urbanización irregular en los cuales no había presencia de la fuerza pública.

En este escenario la transición de los POT en los municipios y distritos de Colombia asume la oportunidad de promover una nueva dimensión jurídica y social para la ordenación del territorio, pues como normas principales en la materia, y con base en un adecuado uso de las figuras que ha denominado esta investigación como aciertos normativos desarrollados en los últimos años (1999 – 2013), pueden promoverse desde el ejercicio autónomo y participativo, nuevos referentes para la gestión del territorio que inicien, por ejemplo, con la elaboración de las leyes y disposiciones jurídicas que permitan el completo y seguro ejercicio de la administración territorial.

Las nuevas realidades que enfrenta el Municipio podrán redimensionar variables del urbanismo como el control de la densidad y la dimensión en el territorio, y de allí, la aparición de mayor cantidad de puntos de concentración poblacional y su correspondiente incremento demográfico. La regulación de la ciudad viene requiriendo su comprensión como un escenario vivo a partir del ejercicio de derechos. La función pública del urbanismo puede, sin renunciar a los distintos instrumentos de gestión como el POT, planear y ordenar el territorio, no solo como una construcción humana, social, con sentido cultural, político y económico, y además como una fuente de proposición de convivencia ante las serias influencias de violencia, del conflicto interno, de coordinación y expansión de la función administrativa en el marco del Estado Social de Derecho.

Discusión de resultados

La ausencia de algunas entidades territoriales dispuestas por el constituyente de 1991, aunado a la amplitud de la ley orgánica vigente con la que se pretende dar por cumplido el mandato constitucional de expedir una Ley Orgánica de

Ordenamiento Territorial², la ineficacia de las áreas metropolitanas, el cuestionado desempeño de las curadurías urbanas, la instrumentalización del Municipio para el ordenamiento territorial, y las secuelas espacio territoriales del conflicto armado interno, ubican la experiencia colombiana como un caso emblemático que POTencializa las posibilidades de transformación en el ordenamiento jurídico interno, y se constituye en precedente de discusión para experiencias internacionales.

Dentro del ámbito latinoamericano, Colombia se ha caracterizado por ser un país de ciudades, pues es el que más espacios urbanos construidos ha desarrollado a lo largo de su historia, lo que hace de este un lugar con una significativa experiencia sobre el ordenamiento del territorio, y dentro de este, de la gestión urbana. Desde la llegada de los españoles al nuevo territorio, la aparición de las ciudades se presentó como un proceso que programó muchas de las fundaciones de los centros urbanos actualmente existentes, a través de figuras como las capitulaciones y ordenanzas reales, ciudades desarrolladas a partir de categorías definidas en el entonces Derecho Indiano, trabajadas sobre un modelo que no fue propio ni incentivó la construcción sociocultural de la ciudad.

El transcurso apacible del desarrollo territorial y urbano de los siglos XVII y XVIII comenzó a dejarse atrás cuando en el siglo XIX la llegada de modelos urbanísticos extranjeros a muchas de las ciudades de Colombia, promovió la adopción de modelos urbanos para el crecimiento y desarrollo de las ciudades. Esto se presenta en un país enfrascado en una economía autárquica, sostenida en medio de

2. Constitución Política de Colombia. Artículo 151: El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Artículo 288: La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

conflictos internos que buscaban definir el modelo de organización estatal entre el centralismo y el federalismo.

Fue desde el siglo XIX donde las condiciones para la ordenación del territorio en Colombia, encontrarían en el derecho bases importantes que construirían la que hoy en día es una de las más admiradas experiencias de la ordenación del territorio urbano en América. Con la Constitución Política de 1886 se adoptó un modelo estatal centralizado que encontraría como contrapeso la implementación de la descentralización administrativa. Sobre estas figuras, la reforma realizada a esa Constitución en el año 1910 promovió la organización territorial del país en departamentos y municipios, y posteriormente la realizada en 1936 amplió la organización a departamentos, intendencias y comisarias, junto con el reconocimiento de la propiedad privada como función social desde la cual se prohibía la confiscación y se autorizaba la expropiación con compensación previa.

En medio de los avances constitucionales, el numeroso grupo de centros urbanos no frenó su crecimiento, viéndose seriamente influidos por el surgimiento del conflicto armado interno que genera procesos de desplazamiento de población desde mediados del siglo XX, también por la inserción de la economía en el proceso capitalista globalizado, que impulsó la industrialización de muchas de las ciudades, y más recientemente, por la aparición y fortalecimiento de las mafias de la droga, que promovieron procesos de violencia urbana sin precedentes en la década de 1980, haciendo de la ciudad un escenario de violencia y miedo.

Los años 1990 concretaron en Colombia la expedición de la actual Constitución en 1991, una Carta que acoge el Estado Social de Derecho, adopta un modelo de República unitaria, con descentralización administrativa, organizada desde entidades territoriales dotadas de autonomía, donde el Municipio es la nueva base fundamental de la organización territorial, cercano a la ciudadanía, con alto POTencial de gestión y emprendimiento para una gobernabilidad ajustada a las necesidades locales.

Así el ordenamiento jurídico colombiano se adecua a una nueva realidad en la cual varias figuras jurídicas están encaminadas a facilitar la efectivización de los derechos en las ciudades, componentes tradicionales de la ordenación del territorio en Colombia. A continuación se exponen algunas aproximaciones teóricas que han resultado y definido las discusiones sobre las principales figuras jurídicas que han contribuido con la ordenación del territorio urbano en Colombia.

La descentralización en la República unitaria

El histórico enfrentamiento concentrado en la modalidad de organización del Estado que ocupó a Colombia durante décadas, se definió parcialmente con la Carta Política de 1991, que adoptó la República Unitaria descentralizada, aspecto de alto valor para el impulso de la autogestión y la aproximación de la toma democrática de decisiones de la ciudadanía con los poderes locales y regionales, en un compromiso con la autonomía y la participación.

Como: “Atribución que se otorga a las personas jurídicas públicas distintas de la Nación, para autogobernarse mediante la radicación en ellas de ciertas facultades que ejercen autónomamente” (Younes Moreno, 1997: 85), la descentralización es un insumo a la democratización en el Estado de Derecho. Ella no es incompatible con la centralización política, que como afirma Libardo Rodríguez (1994), en su sentido estricto monopoliza las tareas y funciones públicas desde el Estado central. No obstante, la descentralización no debe acomodarse a la confusión que sobre la modalidad unitaria y centralista de nuestro Estado parece presentarse en el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional. Como lo señalan Lastra Jiménez e Ibarra Lozano (2012) nuestros avances por la descentralización se han visto menguados por la asimilación que el alto tribunal hace de un Estado unitario, con un solo centro de impulsión político administrativa, soberanía sobre la totalidad del conglomerado poblacional asentado en el territorio, y con el cumplimiento de las funciones del poder político desde la persona jurídica del Estado, a uno en el que todas o la mayoría de las funciones públicas

están monopolizadas por la persona jurídica del Estado, sin que las seccionales y localidades tengan personería jurídica, absorbidas por la subordinación en la toma y ejecución de decisiones.³

Por el contrario, la descentralización siguiendo a Vidal Perdomo (2004), tiene plena acogida funcional en Colombia tanto desde su aspecto genérico, por efectivizar el traslado de asuntos del poder central a entidades seccionales o locales, y en el sentido técnico, con el traslado específico de competencias a autoridades regionales y locales, algo promovido con intensidad en el ordenamiento jurídico colombiano desde la Constitución Política de 1991, y que como se verá adelante, ha sido una fortaleza jurídica para la ordenación del territorio urbano, a pesar de algunas ausencias u omisiones.

Ello es así porque la descentralización administrativa en Colombia se especializa en las modalidades de servicios, y colaboración territorial, siendo esta última la tipología por medio de la cual las entidades territoriales a partir de las cuales se organiza territorial y jerárquicamente el Estado, adquieren el ejercicio autónomo de muchos asuntos de interés público, y con ellos, la autogestión del territorio.

La autonomía

Prevista en el artículo 287 de la Constitución, es una consecuencia indiscutible de la descentralización, sobre la cual la Corte Constitucional ha reiterado que es la: “Capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado” (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2001: C - 1258). La autonomía encuentra en las entidades territoriales un excelente sustrato para su materialización, al ser principio de la descentralización territorial sobre la cual ellas se organizan.

Con el propósito de materializar el ejercicio de dichas entidades territoriales, como departamentos

3. Entre la jurisprudencia que define la tendencia de la Corte Constitucional se encuentran las sentencias C - 216 de 1994 y C - 579 de 2001.

y municipios, la autonomía tiene como límite mínimo las facultades y derechos que la Constitución Política y la ley les reconoce, y su límite máximo está fijado en la imposibilidad de ejercer la función pública de manera independiente, atentando con la organización de la República Unitaria y la soberanía nacional. Por lo tanto, ante su inquebrantable relación con la descentralización, la autonomía POTencializa el ejercicio de la ordenación del territorio urbano por medio de las entidades territoriales como personas jurídicas en las que se titulariza la responsabilidad de las obligaciones y el ejercicio de los derechos definidos en el ordenamiento jurídico para dicha materia.

El municipio como categoría fundamental de la organización territorial

El modelo de descentralización territorial adoptado por la Carta de 1991, dotado de autonomía para el ejercicio de la función administrativa, propone a los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas como modalidades de entidades territoriales sobre las cuales se organiza y opera el Estado colombiano, y deja la posibilidad de incorporar a dicho conjunto a las regiones y las provincias.

En esa estructura jerárquica, el municipio obtuvo en el ordenamiento jurídico nacional la impronta de ser: “Entidad fundamental de la división político administrativa del Estado” (Constitución Política, 1991: artículo 11) a la cual se confiere entre otros, ordenar el desarrollo de su territorio. De ello que abarcar la importancia que el municipio adquiere dentro de la organización del territorio solo es posible en términos de fortalecimiento democrático (Younes Moreno, 1997), tanto participativo, representativo y deliberativo, pues se deposita en él la facultad autónoma de asumir los procesos de toma de decisiones en un ejercicio que cada vez más obliga a la proximidad entre las autoridades locales y la ciudadanía. Como explica Tocqueville:

Es en el Municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias son

a la ciencia: la ponen al alcance del pueblo, la hacen saborear su uso pacífico, y la acostumbran a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad. (1985: 45).

El ordenamiento del territorio

Con la Constitución Política de 1991 se fortalece y POTencializa la labor de ordenar el territorio urbano por parte del municipio. Esta tarea venía teniendo desarrollo antes de la promulgación de la Nueva Carta con referentes como la entonces denominada ley orgánica de desarrollo urbano -Ley 61 de 1978- que dispuso la obligación para todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes de formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo. Años después la Ley 9 de 1989 fijaría la obligación municipal de proferir un Plan Municipal de Desarrollo Físico en el que se integró la planeación física, social, económica y ambiental de su jurisdicción, pero con la nueva norma constitucional, dichas materias fueron separadas, dando lugar a la planeación espacio - territorial y ambiental por medio de los POT, sustentados en el referente jurídico del ordenamiento territorial.

Este viene siendo desarrollado por la normativa nacional, de manera que singulariza y define la experiencia del ordenamiento territorial urbano colombiano dentro de América Latina. Como referencia jurídico-conceptual se incluye la ordenación de los territorios a cargo de los municipios, constituyendo integraciones y escisiones con territorios de otras naturalezas como el rural y suburbano, así como una definición de competencias para su gestión.

El ordenamiento del territorio ha sido regulado a partir de la Ley 388 de 1997, inicialmente se define como Función Pública del Urbanismo, y ello conforme a la ley, significa que en su conjunto es una función pública encaminada a los fines (artículo 3) y el cumplimiento de objetivos definidos en aras del interés general. De ello que la ley amplíe su concepto a partir de su naturaleza de función pública de la siguiente manera:

[...] comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Este referente jurídico sobre el ordenamiento del territorio se reitera en el Decreto 879 de 1998, y fue ampliado y detallado por la Ley 1454 de 2011, que buscó suplir la ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial. La nueva concepción sobre el ordenamiento del territorio es la siguiente:

Artículo 2: [...] instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

Sobre este referente jurídico se reconoce y especializa la modalidad de ordenación del territorio a cargo de la entidad descentralizada del municipio, que dotada de autonomía y con base en las competencias conferidas por el ordenamiento jurídico, ejerce la ordenación de su territorio urbano a través de múltiples instrumentos, siendo el más destacado el POT.

La referencia conceptual del POT se traduce en un consenso claro a nivel doctrinal y normativo. Ángel Bernal (2001) lo explica como: "El instrumento rector del ordenamiento del territorio, pues permite planificar, prever y ordenar su desarrollo para un lapso relativamente largo" (p.88). Es el plan que, en palabras de Salazar Ferro, tiene por objetivo:

“La definición de un modelo territorial como futuro deseable para el municipio” (p.22), y que García Bocanegra (2010) afirma: “Es de donde se desprende la validez y el soporte de los instrumentos de gestión, así como las condiciones políticas y sociales que viabilizan las intervenciones plasmadas en él” (p.137).

Por su parte, tanto la Ley 388 de 1997 (artículo 10) como el Decreto 879 de 1998 (artículo 2) asumen el POT como el “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal”. De ello, que siendo la figura fundamental para la gestión de esta materia en su jurisdicción, se define como “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”.

A partir de la referenciación teórica de las principales figuras sobre las cuales gira la discusión del ordenamiento del territorio urbano, es posible sostener los avances sobre el ordenamiento jurídico elaborado para esa materia, exaltando desde él algunos progresos e innovaciones jurídicas que se contrastan con varios vacíos que han problematizado el desarrollo territorial en Colombia en medio del conflicto armado interno.

Conclusiones

La Carta Política de 1991 podrá ser considerada dentro de la historia jurídica nacional, e incluso latinoamericana, como un referente innovador en materia de ordenamiento territorial, y dentro de este, para la ordenación en la modalidad urbana. Su previsión en la forma de organización del Estado como una República Unitaria descentralizada, ha logrado saldar procesos de violencia prolongados en la historia del país, promovidos por la forma de repartición del poder y las oportunidades para la gestión y control de los asuntos en territorios específicos.

La ordenación del territorio en 1991 se asumió en el Estado Social de Derecho, y con base en avances jurídicos relacionados con la función de la propiedad privada, la prevalencia del interés público sobre el particular, la solidaridad y la

corresponsabilidad, POTencia a la descentralización como una estructura estratégica y propicia para la democratización en la formulación, adopción y ejecución de decisiones. Ello viene promoviendo transformaciones positivas frente a la clasificación y usos del suelo, acciones frente al transporte y la movilidad, y ejecución de políticas de vivienda para disminuir el déficit nacional desde la provisión a cargo de los municipios.

Los esfuerzos por la efectivización de muchos de los derechos previstos en la Constitución y desarrollados por la legislación, han fortalecido la gestión municipal a partir de instrumentos normativos para el ordenamiento del territorio urbano tales como el POT, pero se ha desaprovechado la oportunidad para adelantar una mejor función pública a partir de la autonomía debido a la ausencia de referentes jurídicos orgánicos que aseguren el cumplimiento de esa función fortaleciendo la descentralización.

Es por ello que la transición de las normas urbanas previstas en los POT para la ordenación del territorio arroja una experiencia dual.

De un lado, una significativa trayectoria en materia de gestión del territorio a partir de planes y proyectos específicos soportados en la legislación y puestos en marcha por la voluntad política municipal, en ocasiones, legitimada por verdaderos procesos de participación comunitaria que refuerzan dinámicas de gobernabilidad y gobernanza. Con ellos la conciencia administrativa de la localidad viene teniendo más acercamiento a los diversos principios que se emplean como mandatos de optimización para promover mejores niveles en la calidad de vida de la población en las ciudades y zonas rurales. A su vez dan cuenta de la necesidad y continuidad de la descentralización, y de la pertinencia de la administración del territorio a partir de la coordinación y concurrencia entre autoridades de diverso nivel, comprendiendo la especificidad de las necesidades de cada jurisdicción.

De otro lado, la transición de los POT traza una encrucijada lamentable de asimilar ante el amplio recorrido del ordenamiento jurídico a la luz de la nueva Carta de 1991. Esta transición se verá caracterizada por la formulación de nuevos POT

para vigencias de mínimo doce años, a partir de un referente normativo que no ha provisto de la suficiente seguridad jurídica el ejercicio de la función pública del urbanismo, al mantener al municipio como entidad territorial básica del Estado desprovista de competencias concretas, detalladas y diferenciadas. Con ello, las experiencias municipales seguirán enfrentando más aislamiento que coordinación, y consecuentemente, desequilibrios notorios en el avance y mejora de las ciudades y campos en Colombia frente a problemas derivados del conflicto armado interno que les son comunes, como los masivos desplazamientos forzados de la ruralidad a lo urbano, y de lo urbano en lo urbano, configurando el fenómeno de desplazamiento intraurbano.

La existencia de las amenazas directas de grupos irregulares que tienen controles en residuales porciones del territorio de las ciudades, como en amplias zonas de la ruralidad, develan que la función pública del urbanismo exige la misma naturaleza y nivel de acción para la función pública de la ordenación del territorio nacional en cualquiera de sus tipologías tanto urbanas como rurales, y en ello, una variable irrenunciable de la nueva ordenación del territorio debe ser construida a partir de los fenómenos de violencia interna que trata de superar el país, tanto desde políticas de agresión y combate, como de paz con el proceso que actualmente se adelanta en La Habana, Cuba.

Referencias bibliográficas

- Ángel, L. (2001) *El Curador Urbano*. Bogotá: Señal Editora Ltda.
- Congreso de la República de Colombia. (1978) Ley 61, Ley Orgánica de Desarrollo Urbano.
- (1993) Ley 99, 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.
- (1997) Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- (2011) Ley 1454, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Legis
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 489 de 2012. M.P: Adriana María Guillén Arango.
- De Tocqueville, A. (1969). *La democracia en América*. Madrid: Guadarrama.
- García, J. C. (2010) Recientes experiencias de gestión urbana en Medellín: Iniciativas públicas. En: *Las ciudades del mañana. Gestión de la tierra urbana en Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR. (2010) Disponible online en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticias/el-desplazamiento-en-rdc-alcanza-niveles-desastrosos-segun-antonio-gutierrez/>
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República de Colombia. (2012) Documento recuperado de internet en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>
- Internal Displacement Monitoring Centre. (2008) Documento recuperado de internet en: [http://www.internal-displacement.org/8025708FO04BE3B1/\(httpInfoFiles\)/093BEDA2D1625DDC-C12574E3004828C3/\\$file/col_ocha_idps_1jan-30jun08.gif](http://www.internal-displacement.org/8025708FO04BE3B1/(httpInfoFiles)/093BEDA2D1625DDC-C12574E3004828C3/$file/col_ocha_idps_1jan-30jun08.gif)
- Ibañez, A. (2009) *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.

- Ibañez, A. & Moya, A. (2007). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación de Colombia.
- Lastra, Á. & Ibarra, J. La óptica centralista de la Corte Constitucional. *En: Memorias 6° Encuentro de Grupos y Centros de investigación jurídica y sociojurídica primera entrega. Artículos y ponencias eje temático: Derecho Económico y Globalización*. Disponible en <http://www.redsociojuridica.org/articulos.htm>
- Ministerio de Desarrollo Económico. (1998) Decreto 879, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.
- Rodríguez, L. (1994) *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
- Salazar, J. (2010) *La planificación urbana y la política de concentración parcelaria*. *En: Las ciudades del mañana. Gestión de la tierra urbana en Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vidal, J. (2004) *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Temis.
- Younes, D. (1997) *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Legis.