Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

Bogotá, D.C., 20 de mayo de 2026

Vigencia: 2026 - Consecutivo: ASO-D-1066	
Vigencia	2026
Consecutivo	ASO-D-1066
Asunto	COMENTARIOS AL PROYECTO DE DECRETO «POR EL.
Fecha de Radicación	21/05/2026-04:33 PM
Destinatarios Externos	HELGA MARÍA RIVAS ARDILA-(BOGOTÁ)

Ministra
Helga María Rivas Ardila
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
correspondencia@minvivienda.gov.co
Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de decreto *«Por el cual se adiciona la Subsección 7 al Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los Planes de Ordenamiento Departamental – POD».*

Respetada doctora Helga,

De manera atenta, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), en representación de las ciudades capitales de departamento del país, y en ejercicio de la facultad de participación ciudadana en la expedición de actos administrativos de carácter general prevista en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 y en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, formula las siguientes observaciones técnicas y jurídicas al proyecto de decreto del asunto, en lo relativo a la reglamentación del Plan de Ordenamiento Departamental – POD frente a los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos.

1. RESUMEN EJECUTIVO

Examinado el proyecto de decreto a la luz del bloque constitucional sobre autonomía territorial (artículos 1, 287, 311 y 313 de la Constitución Política), de la Ley 1454 de 2011 (LOOT), de la Ley 2200 de 2022 y del precedente fijado en la Sentencia C-138 de 2020, se identifican cinco aspectos centrales que requieren ajuste para garantizar el equilibrio entre la función orientadora del nivel departamental y la autonomía constitucional de los municipios y distritos:

1) Carácter vinculante de las directrices del POD. La atribución de fuerza vinculante a las directrices del Plan de Ordenamiento Departamental sobre los Planes de Ordenamiento Territorial municipales —prevista en el parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.15 y en el artículo 2.2.2.3.7.24 del proyecto— configura una estructura de supra-subordinación que excede la función orientadora reconocida por la jurisprudencia constitucional y desconoce la taxonomía cerrada de determinantes prevista en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

2) Participación municipal en las etapas del POD. La redacción de los artículos 2.2.2.3.7.9, 2.2.2.3.7.13 y 2.2.2.3.7.26 deja en términos facultativos o indeterminados la participación de los municipios y distritos en las etapas de alistamiento, diagnóstico y formulación, lo cual resulta incompatible con el carácter participativo del Estado (artículo 1 de la Constitución Política) y con el deber de coordinación previsto en el artículo 15 de la Ley 2200 de 2022.
3) Desplazamiento de competencias de los concejos municipales y distritales. La adopción de macroproyectos y directrices vinculantes por vía del POD, sin participación de los concejos, vulnera las atribuciones expresamente conferidas a estas corporaciones en los numerales 1 y 7 del artículo 313 de la Constitución Política, particularmente en materia de reglamentación de usos del suelo.
4) Reapertura forzada de procesos de revisión de los POT. El parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.24 obliga a los municipios y distritos en curso de formulación, revisión o ajuste a incorporar las directrices vinculantes del POD antes de la adopción del respectivo instrumento, lo que genera inseguridad jurídica, costos transaccionales no presupuestados y reconfiguraciones impuestas a procesos locales ya adelantados.
5) Inversión del principio de complementariedad. El articulado, en su redacción actual, opera bajo un enfoque «de arriba hacia abajo» que invierte el principio de subsidiariedad (artículo 288 de la Constitución Política y artículo 27 de la Ley 1454 de 2011), pues el POD debe construirse a partir de los POT vigentes y operar como mecanismo de articulación supramunicipal, no como instrumento detonante de nuevas cargas regulatorias sobre el nivel local.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS: AUTONOMÍA TERRITORIAL, DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETENCIAS CONCURRENTES EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

2.1. Marco constitucional

La República de Colombia se organiza en forma de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales (artículo 1 de la Constitución Política). El artículo 287 reconoce a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias, administrar recursos y participar en las rentas nacionales. El artículo 311 define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y el numeral 7 del artículo 313 atribuye exclusivamente a los concejos municipales y distritales la función de reglamentar los usos del suelo.

El artículo 288 reserva a la ley orgánica de ordenamiento territorial la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales se ejercen conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Estos principios constituyen el parámetro de control de cualquier reglamentación que pretenda articular los distintos niveles de gobierno en materia de ordenamiento del territorio.

2.2. Marco legal

La Ley 1454 de 2011 (LOOT) consagra en su artículo 27 los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para el ejercicio de competencias entre niveles territoriales, y radica en el municipio la cláusula residual de competencia (parágrafo del artículo 28). El numeral 2 del artículo 29 habilita al nivel departamental para expedir directrices y planes de ordenamiento, pero condiciona dicho ejercicio a su articulación con los instrumentos locales.

La Ley 2200 de 2022, por su parte, define al departamento como instrumento de complementariedad de la acción municipal (artículo 2) y ordena, en el parágrafo 2 del artículo 14, que la planeación departamental se desarrolle bajo el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para elaborar sus Planes de Ordenamiento Territorial conforme a la Ley 388 de 1997. El artículo 15 dispone expresamente que la formulación del POD se realizará en coordinación con los entes territoriales, los grupos étnicos y demás actores del proceso.

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, establece de manera taxativa los determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. Esta taxonomía constituye un catálogo cerrado de normas de superior jerarquía que los municipios y distritos deben acatar al adoptar sus POT, y el Plan de Ordenamiento Departamental no figura en dicho listado. En consecuencia, la fuerza vinculante sobre los POT solo puede derivarse de los determinantes legalmente tipificados, y no de una elevación reglamentaria de las directrices departamentales a la categoría de norma vinculante.

2.3. Precedente constitucional

La Sentencia C-138 de 2020 constituye el precedente central en la materia. Al examinar los literales a) y e) del numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, la Corte Constitucional precisó que las directrices y los planes departamentales de ordenamiento no reglamentan los usos del suelo, sino que determinan escenarios de ocupación que cumplen la labor de guiar a los concejos, sin desconocer la autonomía municipal. La Corte advirtió, además, que el desarrollo legal posterior deberá determinar la relación entre los planes departamentales y los POT y la manera de articularlos, asunto sujeto a control de constitucionalidad.

Las Sentencias C-149 de 2010 y C-015 de 2023 reafirman que la reglamentación del uso del suelo es competencia constitucional concurrente de los concejos municipales y distritales, cuyo núcleo esencial no puede vaciarse por vía reglamentaria. De este precedente se desprende que escapa a la competencia del Legislador —y, con mayor razón, de cualquier autoridad administrativa— definir directamente los usos del suelo, autorizar modificaciones a los POT o autorizar intervenciones que desconozcan las normas municipales sobre la materia.

3. DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES AL ARTICULADO

3.1. Artículo 2.2.2.3.7.9 – Etapa de diagnóstico y formulación del Plan de Ordenamiento Departamental

La disposición establece que el departamento «pondrá en consideración» la participación de los esquemas asociativos territoriales, áreas metropolitanas, municipios y distritos en las etapas del proceso. Esta redacción, en términos potestativos, resulta insuficiente frente al mandato del artículo 15 de la Ley 2200 de 2022, que impone la coordinación obligatoria con los entes territoriales en la formulación del POD.

Se observa que la participación de los municipios y distritos —especialmente de aquellos titulares de POT vigentes— debe configurarse como una obligación procedimental sustantiva del departamento, y no como una facultad discrecional. La redacción del artículo debe ajustarse para garantizar que dicha participación sea efectiva, incidente y vinculante en términos procedimentales, en armonía con los principios de coordinación y concurrencia (artículo 27 de la Ley 1454 de 2011).

3.2. Artículo 2.2.2.3.7.13 – Diagnóstico

El proyecto define los contenidos mínimos del diagnóstico departamental —análisis de elementos estructurantes, visiones de desarrollo, relaciones supramunicipales, determinantes de ordenamiento— pero omite regular el mecanismo de intervención de los municipios y distritos en su elaboración. Si bien el ejercicio diagnóstico se desarrolla a escala supramunicipal, su contenido tiene incidencia directa sobre el territorio local.

Se sugiere que el artículo incorpore una previsión expresa sobre la participación municipal en la fase diagnóstica, así como un mecanismo formal para que las entidades territoriales aporten información primaria, validen los hallazgos sobre su jurisdicción y evidencien los impactos diferenciales que el POD pueda generar sobre cada municipio. Sin este componente, el diagnóstico podría adolecer de un déficit de representatividad territorial que comprometería la legitimidad técnica y jurídica del instrumento.

3.3. Artículo 2.2.2.3.7.15 – Contenido de la formulación del Plan de Ordenamiento Departamental (parágrafo 1)

El parágrafo 1 atribuye carácter vinculante a las directrices de ordenamiento departamental sobre los POT, siempre que estén enmarcadas en las competencias departamentales en materia de ordenamiento territorial. Esta cláusula configura, por vía administrativa, una jerarquía normativa que no encuentra respaldo en la taxonomía cerrada de determinantes prevista en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

La concurrencia, en una misma disposición, del carácter vinculante y de la salvedad de no sustituir la reglamentación del uso del suelo genera una contradicción interna y, en consecuencia, inseguridad jurídica. Conforme al precedente de la Sentencia C-138 de 2020, la función del nivel departamental en esta materia es orientadora y de coordinación, no jerárquica.

Se propone eliminar del articulado la expresión «carácter vinculante» o, subsidiariamente, precisar que dicho efecto se limita exclusivamente a los determinantes legalmente tipificados en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Con ello prevalecerá la función orientadora, de armonización y de articulación supramunicipal del POD, y se evitará que las directrices departamentales sean elevadas a la categoría de norma de superior jerarquía sobre los POT por vía reglamentaria.

3.4. Artículo 2.2.2.3.7.23 – Articulación del POD con los planes de desarrollo y los instrumentos de inversión territorial

El cuerpo del artículo es consistente con los principios de complementariedad y coordinación al disponer que las directrices, orientaciones, estrategias y proyectos estratégicos del POD constituyen referencia para la armonización de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, sin que ello implique la sustitución de las competencias constitucionales de los municipios y distritos para reglamentar el uso del suelo.

No obstante, esta disposición debe leerse en armonía con el resto del articulado para evitar contradicciones internas. Se recomienda reforzar en su redacción que los Planes de Desarrollo Municipal y Distrital deberán considerar las orientaciones estratégicas del POD respetando, en todo caso, la autonomía territorial y las competencias exclusivas del nivel local. Asimismo, la obligación del departamento de suministrar información técnica, cartográfica, diagnóstica y analítica a los municipios y distritos debe entenderse como un deber de cooperación en doble vía, no como un acto de subordinación informativa.

3.5. Artículo 2.2.2.3.7.24 – Uso de la información del POD en los POT, PBOT y EOT

La disposición señala que la información técnica, cartográfica y diagnóstica producida en el marco del POD podrá ser utilizada, adaptada y complementada por los municipios y distritos «sin perjuicio del carácter vinculante de las directrices de ordenamiento departamental». Esta salvedad reintroduce el problema identificado en el numeral 3.3 anterior y configura una estructura jurídica de supra-subordinación que desconoce la autonomía local.

El parágrafo 1, además, obliga a los municipios y distritos que se encuentren en proceso de formulación, revisión o ajuste de su POT a incorporar las directrices vinculantes del POD antes de la adopción del respectivo instrumento. Esta exigencia puede forzar la reapertura de procesos locales ya adelantados, con los consecuentes costos transaccionales, retrasos institucionales e inseguridad jurídica sobre actos administrativos en curso.

Se sugiere reformular el artículo y su parágrafo 1 bajo tres criterios rectores: el principio de complementariedad como criterio guía, de modo que el POD se desarrolle con base en los POT vigentes y opere como instrumento de articulación supramunicipal, no a la inversa; el reconocimiento expreso del POD como instrumento orientador y facilitador, no como detonante de cargas adicionales ni de reaperturas normativas del POT; y la articulación de lo existente, en virtud de la cual el POD debe recoger los instrumentos vigentes —POT, PBOT, EOT, componentes metropolitanos, determinantes ambientales y planes de gestión del riesgo— y, a partir de esa base real, producir insumos supramunicipales que preserven la autonomía local sobre el modelo de ocupación.

3.6. Artículo 2.2.2.3.7.26 – Participación democrática en la formulación del POD

La disposición regula adecuadamente la inclusión de actores territoriales en el proceso participativo —grupos poblacionales urbanos y rurales, comunidades étnicas, organizaciones sociales, gremios, academia, esquemas asociativos territoriales, autoridades ambientales y organismos de gestión del riesgo, entre otros— y establece la obligación del departamento de divulgar oportunamente los documentos técnicos y cartográficos del proceso.

Sin embargo, este artículo debe constituirse en el eje central del proceso de formulación e implementación del POD, lo que exige consagrar explícitamente la participación obligatoria de los entes territoriales municipales y distritales en todas las etapas, así como la habilitación de instancias formales de concertación previa. Se solicita, en particular, que la formulación y adopción de la reglamentación del POD —y la definición de cualquier efecto sobre los POT— sea objeto de concertación con las ciudades capitales en el marco de la Comisión correspondiente, garantizando que la articulación supramunicipal se construya desde la realidad territorial y las decisiones ya adoptadas por los municipios y distritos.

4. CONCLUSIONES

- El proyecto de decreto, en su redacción actual, presenta una tensión estructural con el marco constitucional y legal de la autonomía territorial. La atribución de carácter vinculante a las directrices del POD sobre los POT —especialmente en el parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.15 y en el artículo 2.2.2.3.7.24— excede la función orientadora reconocida por la Sentencia C-138 de 2020 y desconoce la taxonomía cerrada de determinantes del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Se recomienda eliminar la expresión «carácter vinculante» o limitarla expresamente a los determinantes legalmente tipificados.
- La participación de los municipios y distritos en las etapas de alistamiento, diagnóstico, formulación y adopción del POD debe consagrarse como obligación procedimental sustantiva del departamento, y no como una facultad discrecional. Esta precisión resulta imperativa para armonizar el articulado con el carácter participativo del Estado (artículo 1 de la Constitución Política), con los principios de coordinación y

concurrencia (artículo 27 de la Ley 1454 de 2011) y con el mandato expreso del artículo 15 de la Ley 2200 de 2022.

- El POD debe configurarse como instrumento de complementariedad de la acción municipal, conforme al artículo 2 de la Ley 2200 de 2022, lo que exige que se desarrolle con base en los POT vigentes y opere como mecanismo de articulación supramunicipal, no como detonante de reaperturas normativas ni de cargas adicionales sobre los municipios y distritos. Se solicita, en consecuencia, que la formulación y adopción de la reglamentación del POD sea objeto de concertación previa con las ciudades capitales, garantizando una construcción de abajo hacia arriba que preserve la autonomía territorial y la seguridad jurídica de los instrumentos locales en curso.

Cordialmente,

Andrés Santamaría Garrido
Director General
Asocapitales

Elaboró: Diego Humberto Castañeda Tovar
Revisó: Hugo Armando Pérez Ballesteros.
Revisó: Natalia Castañeda
Revisó: Liliana Henao Orozco
Aprobó: Nicolás Otero Álvarez