

**PEDRO ANTONIO SOLARTE PORTILLA**

Abogado especialista en derecho administrativo, ex Asesor del Consejo Nacional de Planeación y ex Jefe de la Oficina Jurídica del mismo, conferencista y asesor de varios municipios, ha publicado artículos sobre ordenamiento territorial; consultor en la elaboración de varios planes maestros para Bogotá.

# **ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANO**

**ASPECTOS JURÍDICOS DE LA DIVISIÓN  
Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**



## ÍNDICE GENERAL

Ciudad .....	9
Introducción .....	11

### PRIMERA PARTE ESTRUCTURACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

I. Ideas básicas .....	19
1. Territorio .....	19
2. Ordenamiento territorial .....	21
3. Autonomía y descentralización .....	22
3.1. Formas de descentralización administrativa .....	25
3.2. Características de la descentralización .....	26
4. El Estado .....	27
4.1. Tipos de Estados .....	28
4.2. El Estado frente al ordenamiento territorial .....	30
5. La Nación .....	32
II. Conformación del ordenamiento territorial .....	33
1. Antecedentes .....	33
2. Algunas organizaciones territoriales primarias .....	35
3. Estructura del ordenamiento territorial en el pe- ríodo colonial .....	38
4. Característica del municipio colonial .....	39
5. El ordenamiento territorial tras la independencia .....	39
6. El ordenamiento territorial del siglo XIX .....	40
7. Características del ordenamiento territorial en las Constituciones .....	40
8. El ordenamiento territorial en el siglo XX .....	42
9. El ordenamiento territorial en la Constitución de 1991 .....	43
III. Entidades territoriales y proyecciones .....	45
1. La región .....	46
2. Los departamentos .....	48

2.1. Funciones de los Gobernadores.....	48
2.2. Funciones de las Asambleas.....	50
2.3. Categorías de los departamentos.....	51
3. Las provincias.....	53
4. Las áreas metropolitanas.....	55
5. Los distritos.....	58
5.1. Régimen Especial del Distrito Capital de Bogotá.....	58
5.2. Otros distritos.....	63
6. El municipio.....	65
6.1. Categorías de los municipios.....	67
6.2. Funciones del Concejo Municipal.....	69
6.3. Funciones de los Alcaldes.....	71
6.4. Creación y supresión de municipios.....	76
6.5. Creación de municipios en nuevos departamentos.....	78
6.6. Modificación de límites intermunicipales.....	79
6.7. Principios rectores de la administración municipal.....	80
6.8. División política de los municipios.....	81
6.8.1. Las comunas.....	82
6.8.2. Los corregimientos.....	83
7. Las entidades territoriales indígenas.....	84
8. Jerarquización de las entidades territoriales, sus prospectos y la Nación.....	84
IV. Principios, normas orientadoras y competencias.....	85
1. Principios.....	85
2. Normas orientadoras del ordenamiento territorial en Colombia.....	86
3. Competencias en la ordenación y planificación del territorio.....	94
3.1. De la Nación.....	94
3.2. De los departamentos.....	94
3.3. De las áreas metropolitanas.....	95
3.4. De los municipios y distritos.....	95

**SEGUNDA PARTE**  
**PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA**

I. La planeación o planificación .....	101
1. La planeación municipal .....	102
1.1. Los planes de desarrollo .....	103
1.2. Autoridades e instancias de planeación .....	105
2. Planeación participativa .....	108
2.1. Consejos de planeación .....	109
2.1.1. Conformación de los Consejos de Planeación.....	110
2.1.2. Designación de Consejeros de Planeación.....	113
2.1.3. Funciones de los Consejos de Planeación .....	114
2.1.4. Concepto de los Consejos Municipales o Dis- tritaes de planeación sobre el proyecto del plan de ordenamiento territorial .....	116
2.1.5. Parámetros para la formulación del concepto sobre el plan de desarrollo .....	117
3. Estructura general administrativa-municipal en función del ordenamiento territorial .....	120
II. La planeación urbana .....	120
1. Evolución de la planeación urbana en Colombia .....	122
2. El urbanismo .....	125
2.1. El urbanismo en el derecho colombiano.....	127
2.2. Función pública del urbanismo .....	129
3. La ciudad .....	132
III. El plan de ordenamiento territorial.....	134
1. Concepto.....	134
2. Determinantes de los planes como normas de su- perior jerarquía en el municipio.....	136
3. Componentes de los planes y esquemas de orde- namiento territorial .....	137
3.1. Componente general .....	137
3.2. Componente urbano.....	138
3.3. Componente rural.....	138
4. Programa de ejecución del plan .....	142

5. Fases o etapas para la elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento territorial .....	142
6. Revisiones y ajustes a los planes de ordenamiento territorial.....	145
7. Vigencia de los planes de ordenamiento territorial .....	146
8. Consejo consultivo de ordenamiento territorial .....	146
9. Participación ciudadana en la elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento territorial .....	147
9.1. Mediante el derecho de petición.....	147
9.2. Celebración de audiencias públicas .....	147
9.3. Mediante acciones legales.....	148
9.4. Mediante el Consejo de Planeación.....	148
IV. Otros elementos de planificación y ordenamiento .....	149
1. Espacio público.....	149
2. Normas urbanísticas .....	152
3. Licencias urbanísticas .....	153
4. Plusvalía.....	158
5. Expropiación administrativa .....	159
V. Instrumentos de planificación.....	161
1. Planes parciales.....	162
1.1. Elaboración de planes parciales.....	165
1.2. Contenido de los planes parciales .....	166
2. Planes maestros .....	169
3. Planes zonales .....	171
4. Unidades de planeamiento zonal (UPZ).....	171
5. Planes de regularización y manejo .....	172
6. Planes de implantación.....	173
7. Planes de parques.....	173
8. Otros instrumentos .....	173
VI. Aspectos políticos, jurídicos, técnicos y financieros.....	174
1. Políticos.....	175
1.1. La política como instrumento orientador de un buen ordenamiento territorial interno .....	177

1.2. Aspectos más importantes del orden territorial que deben ser pensados políticamente .....	177
1.3. Las relaciones políticas con los municipios y/o distritos vecinos.....	180
1.4. Relación política con los departamentos y la Nación.....	180
2. Jurídicos .....	181
2.1. Importancia de los planes de ordenamiento territorial como norma superior dentro de la normatividad municipal .....	182
2.2. Otros instrumentos jurídicos.....	183
3. Técnicos.....	184
4. Financieros .....	184

### **TERCERA PARTE**

#### **ELEMENTOS A TENER EN CUENTA PARA UN MEJOR ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANO**

I. Factores internos y externos respecto del municipio o distrito .....	189
1. Internos .....	189
2. Externos .....	190
2.1. Departamentales .....	191
2.2. Nacionales.....	191
2.3. Transnacionales.....	192
2.4. La globalización .....	193
2.5. Los tratados de libre comercio .....	195
II. Elementos a implementar y desarrollar.....	195
1. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial .....	195
2. Elementos que debe contener o regular la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial.....	196
3. Planes transmunicipales de ordenamiento territorial.....	197
4. Planes regionales de ordenamiento territorial.....	199
5. Conformación de regiones como entidades territoriales .....	199

6. Cultura y autodeterminación de los pueblos indígenas y de negritudes.....	200
7. <i>Reglamentación de las entidades territoriales indígenas.....</i>	201
8. Creación de regiones como entidades territoriales de negritudes.....	202
III. La ciudad-región como alternativa de ordenamiento y planificación.....	206
1. Concepto.....	206
2. Elementos a tener en cuenta .....	208
3. Algunas proyecciones.....	210
4. Una normatividad .....	214
IV. El ordenamiento marítimo .....	215
1. Dirección general marítima y portuaria.....	216
2. Funciones.....	217
3. El papel del municipio frente al ordenamiento marítimo.....	220
V. Recomendación para la implementación de instrumentos de planeamiento.....	220

### **BIBLIOGRAFÍA**

Autores y fuentes.....	225
Normas.....	229
Jurisprudencia .....	232