

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por medio de la cual se reglamentan los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial"
1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN. El artículo 5 de la Ley 388 de 1997, define los Planes de Ordenamiento Territorial como <i>"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"</i> Igualmente, el artículo 6 de la norma ídem establece que es objeto del ordenamiento territorial, definir estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, así como definir los programas y proyectos que lleven a la materialización de dichas estrategias. Por su parte, el artículo 4 de la citada ley, determina que las administraciones municipales, distritales y metropolitanas tienen la obligación de fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación activa de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tiene como objetivo garantizar la eficacia de las políticas públicas, asegurando que respondan a las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores relacionados con el ordenamiento del territorio municipal. Adicionalmente, los artículos 22 y 24 de la ley referida, exhortan la participación democrática en la definición de los contenidos de los planes de ordenamiento territorial, así como su realización en todas las etapas del proceso de planificación territorial. Las anteriores disposiciones son reiteradas por el Decreto 1077 de 2015, quien en el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 insta a los municipios y distritos, a establecer los mecanismos para garantizar la participación democrática en el proceso de planificación del ordenamiento territorial. En tal sentido, los artículos 2.2.2.1.1.3 y 2.2.2.1.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 determinan que, en el proceso de formulación y ejecución del ordenamiento territorial, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, promoviendo la participación activa de los ciudadanos y sus organizaciones. En las etapas de diagnóstico y formulación, los municipios y distritos deberán establecer los mecanismos necesarios para garantizar la participación democrática, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.	

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

En virtud de tal necesidad, el artículo 53 de la Ley 2079 de 2021 “*Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de Vivienda y Hábitat*”, adicionó un párrafo al artículo 4 de la Ley 388 de 1997 referido a “Participación democrática”, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 53. Participación democrática en los POT. *Adiciónese un párrafo al artículo 4 de la Ley 388 de 1997. **Parágrafo.** El gobierno nacional reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial”.*

A partir de la obligación establecida, se identificó la necesidad de reglamentar los mecanismos de participación democrática que les permita a los municipios y distritos, dentro del marco de la formulación de sus planes de ordenamiento territorial, orientar la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones, para garantizar que las decisiones de ordenamiento territorial, correspondan a las necesidades y particularidades del territorio, así como de la población que lo habita.

Esta disposición tiene como finalidad principal asegurar que los ciudadanos y las comunidades sean activamente involucrados en el proceso de planificación territorial, permitiendo que sus necesidades, inquietudes y propuestas sean consideradas en la toma de decisiones sobre el desarrollo de sus territorios.

La participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial es un componente esencial para lograr un desarrollo territorial inclusivo, sostenible y equitativo. Garantizar que la ciudadanía participe en la planificación del ordenamiento territorial contribuye a que los planes sean más coherentes con las realidades sociales, económicas y ambientales de las distintas comunidades. Además, promueve la transparencia en los procesos de toma de decisiones y fomenta un sentido de propiedad y responsabilidad por parte de los habitantes sobre el territorio que ocupan, lo cual es determinante para la sostenibilidad y el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los Instrumentos de Ordenamiento Territorial.

De esta manera, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha identificado la necesidad de definir los mecanismos que permitan una participación efectiva de la sociedad en la formulación, revisión y modificación de los POT, incluyendo todas las etapas del proceso de planificación del ordenamiento territorial. Estos mecanismos deben incluir diferentes formas de participación que garanticen la inclusión de las diversas voces de la población. Así mismo, debe facilitar que las propuestas y comentarios de los ciudadanos sean tenidos en cuenta durante la elaboración de los planes, para que los mismos respondan de manera adecuada a las necesidades locales.

En este contexto, la normativa establecida por el artículo 53 de la Ley 2079 de 2021 responde a la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial y de promover un modelo de desarrollo que sea inclusivo, participativo y alineado con los principios de la democracia. A través de la reglamentación adecuada de los mecanismos de participación, se busca garantizar que los procesos de ordenamiento territorial sean un reflejo fiel de los intereses y aspiraciones de las comunidades que habitan en el municipio, departamento o país, contribuyendo así a un ordenamiento más justo y eficiente del

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

territorio.

Por lo anterior, se hace necesario reglamentar los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

En relación con la reglamentación realizada mediante resolución, es importante precisar que, aunque la potestad reglamentaria, según lo dispuesto en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República, ello no implica que los Ministerios carezcan de dicha facultad. Si bien esta facultad es residual, está limitada a la existencia de una ley que deba ser reglamentada y a que el Presidente haya expedido dicha reglamentación. No obstante, en los casos en que se trate de temas específicos que requieran una reglamentación técnica, solo el ente administrativo del ramo tiene la capacidad para desarrollarla. En otras palabras, los Ministerios cuentan con competencia reglamentaria, pero esta solo aplica en aquellos temas dentro de su ámbito de competencia, y siempre bajo la sujeción de los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República. En este contexto, dada la naturaleza del tema que se aborda en el presente acto, es viable que la reglamentación se expida mediante resolución.

Sobre lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-1005/08, expresó:

“Por demás, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los organismos y a las autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden al Presidente de la República, una cierta competencia regulativa, de carácter residual, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general.” Como lo ha señalado la Corte, resulta preciso tener presente que mientras al Presidente le corresponde expedir criterios para la debida observancia de la voluntad legislativa, los órganos subordinados deben, por su parte, emitir la regulación “necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida.”

(...)

Así, respecto de la facultad de regulación, tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en afirmar que esta facultad no se ubica únicamente en cabeza del Presidente. En armonía con los preceptos constitucionales, existen otros organismos pertenecientes a la Administración que puedan expedir regulaciones. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la facultad de regulación no es exclusiva del Presidente de la República y que en Colombia opera un “sistema difuso” de producción normativa de alcance general, pero cuya naturaleza está destinada a servir de apoyo a la actividad administrativa desarrollada por el jefe del Ejecutivo.

(...)

(ii) En el caso de los Ministros del Despacho, ha acentuado la Corte que, en su calidad de autoridades administrativas, los Ministerios están investidos de facultades propias de la Administración dentro de las cuales se encuentra, precisamente, la facultad de regulación. Las regulaciones efectuadas por los Ministros, sin embargo, no poseen en el sistema de fuentes la misma jerarquía que aquellas que profiere el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria, por cuanto se hallan subordinados a ella. De esta suerte, ningún Ministro que obre dentro del margen de sus competencias podría expedir una regulación técnica que se encuentre en contradicción con lo dispuesto por un Decreto Reglamentario del Presidente de la República.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

En otros términos, los Ministros pueden, desde luego, dictar normas de carácter general para regular aspectos técnicos u operativos dentro de la órbita de su competencia. Esta facultad, ha insistido la Corte, es de carácter residual y subordinada respecto de la atribución que radica en cabeza del Presidente de la República.”

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación del texto de resolución contribuye a la inclusión activa de la ciudadanía, organizaciones sociales y actores clave durante el proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial. Esta participación busca fortalecer el proceso de planificación territorial, asegurando que las políticas urbanísticas y de ordenamiento respondan a las necesidades y expectativas de la población.

Por lo tanto, la norma propuesta va dirigida a las entidades territoriales como herramienta para la formulación de los planes de ordenamiento territorial, así como a las organizaciones comunitarias, grupos sociales y económicos y ciudadanos en general, quienes deberán ser convocados de manera adecuada para que puedan incidir activamente en la definición de las políticas urbanísticas, garantizando un ordenamiento territorial que responda a las necesidades reales de los habitantes.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia para la expedición del presente proyecto de resolución, se encuentra consagrada en el artículo 189 superior, en los numerales 10 y 11, en lo relativo al debido cumplimiento de la ley y en el ejercicio de la potestad reglamentaria, la cual puede entenderse como la atribución del Presidente de la República para reglamentar y definir elementos o tópicos que la ley, en su acepción propia no alcanza a determinar o definir.

Por su parte, le corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplir las funciones establecidas en el Decreto Ley 3571 de 2001, dentro de las cuales se encuentra la de (...) Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación. (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior, dentro del marco de lo establecido en el párrafo del artículo 4 de la Ley 388 de 1997, quien determina que el gobierno nacional reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

De acuerdo con lo antes referido, la normativa antes citada pone en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio la obligación de expedir la presente reglamentación.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Constitución Política, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015. No existen fallos de

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

inexequibilidad que así las declaren.

El país cuenta con varios mecanismos de participación ciudadana que permiten ejercer el derecho a participar del poder político. Es por ello que para hacer efectivo este derecho en las decisiones de ordenamiento territorial, se requiere de la reglamentación de mecanismos específicos para tal fin, de tal forma que se garantice la capacidad de incidencia de la participación, así como la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores económicos y sociales relacionados con el ordenamiento del territorio.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Actualmente el Decreto 1077 de 2015 dispone en el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, secciones 1 y 2, la obligación de garantizar la participación democrática en los procesos de formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Sin embargo, tal y como se expuso previamente, se requiere dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 2079 de 2021.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No se evidencian jurisprudencias sobre el impacto de la expedición de la presente resolución.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Con la expedición de la presente resolución, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La presente resolución no genera impacto económico en los destinatarios de la norma.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No existe la necesidad de adelantar consideración alguna de viabilidad presupuestal en la medida en que este proyecto no contempla la creación de nuevos gastos o erogaciones para el Gobierno Nacional.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No existe la necesidad del análisis de estos impactos.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)	
ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	

Aprobó:

NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON
Jefe de la Oficina Jurídica

CLAUDIA ANDREA RAMÍREZ MONTILLA
Directora de Espacio Urbano y Territorial