

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

<b>Entidad originadora:</b>	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	25/02/2026
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<i>"Por el cual se adiciona la Subsección 2 al Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con los Planes de Ordenamiento Departamental – POD"</i>

**1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

**a) Marco normativo y jurisprudencial de base**

El proyecto de decreto se enmarca en el modelo constitucional de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales (artículo 1 de la Constitución Política), entendido por la Corte Constitucional como un equilibrio entre la unidad normativa y la capacidad efectiva de autogobierno territorial. En esa línea, el artículo 287 superior reconoce un núcleo mínimo de autonomía —governarse por autoridades propias, ejercer competencias, administrar recursos y participar en rentas nacionales— que opera como parámetro de constitucionalidad para evaluar si una regulación vacía o sustituye competencias territoriales. Por tanto, la reglamentación de instrumentos de ordenamiento en escala departamental debe diseñarse como un mecanismo de articulación y apoyo, no como sustitución del espacio decisorio municipal.

El artículo 288 constitucional dispone que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejercen conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La jurisprudencia constitucional ha precisado que estos principios no son meras pautas retóricas: imponen deberes de armonización multinivel cuando un fenómeno territorial desborda la escala local o exige intervención conjunta. En particular, la subsidiariedad habilita que la Nación o el departamento apoyen y fortalezcan capacidades locales para enfrentar asuntos interjurisdiccionales, sin desplazar el núcleo de competencias propias del municipio.

En concordancia, el artículo 298 de la Constitución caracteriza a los departamentos como entidades territoriales intermedias con funciones de coordinación, complementariedad y articulación del desarrollo en su jurisdicción. Esta posición constitucional se refuerza con las competencias de las asambleas departamentales (art. 300) y del gobernador (art. 305), que permiten estructurar decisiones estratégicas, programas y proyectos de escala regional y supramunicipal, así como organizar capacidades institucionales para la planeación, la gestión y el seguimiento. La reglamentación del Plan de Ordenamiento Departamental (POD) se justifica, entonces, como desarrollo de ese rol intermedio para integrar visiones y proyectos que superan la división político-administrativa municipal.

La Constitución reconoce al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa (artículo 311) y asigna a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo (artículo 313 numeral 7). La Corte Constitucional ha reiterado que esta potestad es una expresión central de la autonomía municipal, pero ha precisado que su carácter es "exclusivo" en su núcleo y no "excluyente" frente a competencias concurrentes y determinantes superiores, especialmente en materias ambientales, de gestión del riesgo, de infraestructura estratégica y de coordinación territorial. En ese sentido, instrumentos departamentales como el POD son constitucionalmente admisibles siempre que

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

operen bajo una jerarquía funcional de articulación supramunicipal y no como una regulación sustitutiva del uso del suelo municipal.

El componente ambiental del ordenamiento territorial constituye un mandato constitucional (artículos 79 y 80), que obliga a integrar la protección del ambiente, la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la prevención del deterioro ambiental en las decisiones territoriales. La legislación ambiental ha desarrollado este deber a través del Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993) y de instrumentos y determinantes que condicionan el ordenamiento del territorio. En la misma dirección, la Ley 1523 de 2012 elevó la gestión del riesgo de desastres a política de desarrollo indispensable para la sostenibilidad y la seguridad territorial, imponiendo criterios de integración del conocimiento y reducción del riesgo en la planeación y el ordenamiento.

El artículo 303 constitucional integra el rol político-administrativo del departamento mediante la elección popular del gobernador, como cabeza de la administración seccional y responsable de orientar la gestión pública departamental; y el artículo 339 superior estructura el Sistema Nacional de Planeación y los planes de desarrollo como instrumentos que deben traducir los objetivos de largo plazo en programas y proyectos de inversión. En esa medida, es oportuno reglamentar el POD como un instrumento que: (i) define una visión y modelo territorial de largo plazo, (ii) orienta la coordinación supramunicipal y la coherencia territorial de inversiones, y (iii) facilita la articulación efectiva entre el ordenamiento territorial y los instrumentos de inversión pública del orden nacional y territorial.

En el plano legal, la Ley 388 de 1997 estructuró el régimen de ordenamiento territorial municipal y distrital (POT, PBOT y EOT) e incorporó el deber de atender determinantes. En particular, su artículo 10 —modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023— consolidó la prevalencia de determinantes y su articulación con los instrumentos territoriales. La Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) estableció el marco institucional de la planeación y la gestión multinivel del territorio, habilitando arreglos de coordinación regional, esquemas asociativos territoriales y mecanismos de concurrencia Nación-territorios. En desarrollo de esa LOOT, el artículo 15 de la Ley 2200 de 2022 ordenó expresamente al Gobierno Nacional reglamentar los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) con el propósito de armonizar instrumentos de planeación nacional, departamental y municipal, fortalecer la gestión interinstitucional e intersectorial e integrar, entre otros, componentes ambientales, de gestión del riesgo y de desarrollo sostenible.

Adicionalmente la mencionada Ley 2200 de 2022 en el mismo artículo 15 reiteró que los departamentos expedirán planes de ordenamiento departamental a través de los cuales se definirá la visión a largo plazo del departamento, el modelo de ordenamiento territorial, las directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial que superen la división político administrativa municipal, definiendo las herramientas que articulen y armonicen el marco del plan de ordenamiento departamental.

Así mismo reitero la mencionada Ley en comentario que en los POD se determinarán los escenarios de uso y ocupación del territorio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente, en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. Dentro del modelo de ordenamiento territorial se realizará la especialización de los principales sistemas de escala supramunicipal, que coexisten y estructuran el territorio departamental, tales como el sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales, la estructura ecológica, los corredores de conectividad funcional, las redes de infraestructura y equipamientos de servicios públicos y las áreas e infraestructura productiva, lo cual se realizará en coordinación con los entes territoriales, los grupos étnicos y demás

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

actores del proceso, reconociendo las particularidades territoriales y regionales, así como la articulación con los niveles nacional y supradepartamentales.

La Corte Constitucional ha reconocido, en sede de control abstracto, que la planeación y el ordenamiento territorial son materias con distribución compleja de competencias y con reservas normativas específicas, en las cuales el legislador y el Gobierno pueden desarrollar reglas procedimentales y contenidos mínimos siempre que respeten la reserva orgánica cuando corresponda y preserven el núcleo esencial de la autonomía territorial. En particular, la Corte ha avalado regulaciones que fijan estándares y mecanismos de coordinación para asuntos supramunicipales, sin que ello implique vaciamiento de la potestad municipal de ordenamiento y uso del suelo. Adicionalmente, en materia de participación en planeación, la Corte ha enfatizado el papel de los Consejos Territoriales de Planeación y de la participación democrática en la estructuración de políticas y planes.

La Corte Constitucional en la Sentencia 138 de 2020 declaró la exequibilidad y constitucionalidad de los literales a) y e) del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, "*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*". El fallo reitera un principio fundamental del ordenamiento jurídico: las decisiones públicas deben enmarcarse estrictamente en las competencias y normas que las habilitan, sin que las entidades territoriales puedan actuar por fuera de ese marco o extender sus facultades más allá de lo previsto. En ese sentido, la sentencia subraya la importancia de contar con reglas claras que orienten la actuación de las entidades, especialmente cuando se trata de instrumentos que buscan incidir en múltiples niveles de gobierno. Este criterio resulta especialmente relevante para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental, en la medida en que estos deben desarrollarse dentro de un marco normativo definido que garantice coherencia, seguridad jurídica y articulación entre Nación, departamentos y municipios.

Así mismo, la sentencia pone en evidencia la necesidad de que las decisiones públicas estén debidamente sustentadas y respondan a criterios objetivos, evitando actuaciones discrecionales o desarticuladas. Esto refuerza la importancia de contar con instrumentos como el POD que no solo orienten la planificación territorial, sino que permitan estructurar de manera técnica y coherente las decisiones sobre el uso y ocupación del territorio a escala regional. En este contexto, la reglamentación propuesta busca precisamente ofrecer un marco que dé claridad sobre alcances, contenidos y mecanismos de articulación, contribuyendo a superar vacíos existentes y a fortalecer la capacidad de los departamentos para ejercer de manera efectiva su rol en el ordenamiento territorial.

Finalmente, existen antecedentes técnicos y de política pública que hacen oportuna la reglamentación del POD. La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) expidió el Acuerdo Nro. 010 de 2016 con lineamientos y criterios para la reglamentación de los POD, documento que ha servido como referente para procesos de formulación y para iniciativas de inversión pública orientadas a formular POD. En el mismo sentido, el Decreto 1077 de 2015, como Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, constituye el cuerpo normativo idóneo para compilar la reglamentación del instrumento, incorporándolo como una subsección autónoma que asegure coherencia sistemática con el régimen de ordenamiento territorial vigente.

### **b) Problema identificado**

Actualmente, el ordenamiento territorial en Colombia se estructura principalmente a partir de instrumentos municipales (POT, PBOT y EOT), sin contar con un instrumento reglamentado que permita

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

articular las decisiones territoriales en escalas supramunicipales o regionales, lo que genera fragmentación en la planificación territorial, desarticulación entre instrumentos de ordenamiento y planes de desarrollo, dificultades para la gestión de proyectos estratégicos de impacto regional y brechas técnicas entre municipios con menor capacidad institucional.

**c) Oportunidad y conveniencia normativa**

La expedición del presente decreto permite dar cumplimiento al mandato legal contenido en el artículo 15 de la Ley 2200 de 2022, mediante el cual se ordena al Gobierno Nacional reglamentar los Planes de Ordenamiento Departamental (POD), en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011 –Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial– que establece el marco institucional para la planificación multinivel del territorio y reconoce a los departamentos competencias en materia de coordinación de políticas públicas de carácter supramunicipal, facultando al Gobierno Nacional para desarrollar reglamentariamente los instrumentos necesarios para la articulación entre los distintos niveles territoriales; en este sentido, los POD se configuran como instrumentos estratégicos de planificación territorial orientados a facilitar la articulación multinivel entre instrumentos nacionales, departamentales y municipales, incorporar determinantes ambientales, de gestión del riesgo y seguridad alimentaria, fortalecer la gobernanza territorial, apoyar técnicamente a municipios con menor capacidad institucional y promover la coherencia entre el ordenamiento territorial y la inversión pública.

Desde el punto de vista técnico es importante advertir que, a la fecha de los 32 departamentos, 13 han adoptado su Plan de Ordenamiento – POD los cuales presentan diferentes niveles de desarrollo, complejidad y profundización normativa. Análisis hechos en la Dirección de Espacio Urbano y Territorial dan cuenta que los departamentos de: Amazonas, Antioquia, Arauca, Bolívar, Casanare, Cauca, Chocó, Guaviare, La Guajira, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca, Vaupés han adoptado sus planes de ordenamiento departamental; siendo el primero de ellos el correspondiente al POD Valle del Cauca en el año 2019 y el más reciente adoptado por el departamento del Amazonas en el 2025; mientras que 10 más: Atlántico, Boyacá, Caquetá, Córdoba, Magdalena, Meta, Nariño, Santander, Sucre, Tolima, se encuentran adelantando el proceso de formulación y los restantes 9 han mostrado interés en iniciar el proceso o están en trámites para dar inicio.

Estos avances en general han contado con el acompañamiento de entidades del gobierno nacional a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT o de forma sectorial o mediante la generación de insumos, estudios y guías orientadoras para la formulación de los POD. Se cuentan al menos 8 instrumentos tipo guía elaborados entre otras por DNP, IGAC, UPME, Parques Nacionales que dan orientaciones para el desarrollo de los POD, además de una guía para la formulación de proyectos de POD susceptibles de ser presentados para financiación al Sistema General de Regalías. En este contexto también se identifican los avances conceptuales y metodológicos elaborados por el DNP a través de los manuales para POD Modernos elaborados en 2016 en el marco del programa del mismo nombre.

Estos avances tanto a nivel departamental como los hechos desde diferentes sectores del nivel nacional

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

constituyen un insumo central. Cualquier reglamentación que se adelante debe considerar estos avances e insumos y evitar reprocesos o cambios abruptos de dirección que devengan en desgastes financieros, administrativos y de gestión territorial entre otros.

Sin perjuicio de los avances que se han venido consolidando en la formulación de Planes de Ordenamiento Departamental, es necesario advertir que, en ausencia de una reglamentación específica, los departamentos han enfrentado dificultades interpretativas y operativas que se han traducido en errores de alcance o en extralimitaciones frente a sus competencias. Estas situaciones han sido identificadas a partir del análisis técnico y jurídico adelantado por la Dirección de Espacio Urbano y Territorial sobre las ordenanzas expedidas en la materia.

Un ejemplo ilustrativo de esta problemática es la controversia judicial suscitada en torno al Plan de Ordenamiento Departamental de Antioquia (Ordenanza 031 de 2019), en el marco del proceso con radicado 05001-23-33-000-2020-00411-00. En dicha actuación, el Ministerio de Minas y Energía demandó múltiples disposiciones del POD, al considerar que algunas de ellas incidían en materias relacionadas con minería e hidrocarburos o interferían con competencias asignadas a otros niveles de gobierno.

El desarrollo de este proceso judicial ha puesto de manifiesto la complejidad técnica y jurídica del instrumento, así como los riesgos asociados a la falta de delimitación normativa clara. En una primera etapa, el Tribunal Administrativo de Antioquia negó la medida cautelar solicitada, permitiendo la continuidad de las disposiciones demandadas. No obstante, en sede de segunda instancia, el Consejo de Estado revocó dicha decisión y decretó la suspensión provisional de varios artículos del Plan, lo que evidenció la necesidad de precisar con mayor rigor el alcance de este tipo de instrumentos frente a las competencias sectoriales y territoriales.

Posteriormente, en decisión de primera instancia adoptada en 2025, el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la nulidad total o parcial de varias disposiciones del POD, al tiempo que mantuvo la validez de otras, lo que confirma que, si bien el instrumento es jurídicamente viable y necesario, su configuración requiere de reglas claras que orienten su formulación y eviten conflictos competenciales.

Lejos de deslegitimar los Planes de Ordenamiento Departamental, este tipo de decisiones pone de relieve su importancia como instrumentos de articulación territorial y evidencia la necesidad urgente de contar con una reglamentación que delimite su alcance, precise sus contenidos y establezca criterios claros para su formulación, adopción e implementación. En ese sentido, la presente reglamentación no solo responde a un mandato legal, sino que constituye una herramienta fundamental para brindar seguridad jurídica a los departamentos, prevenir controversias y garantizar que los POD cumplan efectivamente su función dentro del sistema de ordenamiento territorial.

Las consultas recurrentes de los departamentos sobre el alcance, contenido, procedimiento y condiciones de adopción de los Planes de Ordenamiento Departamental evidencian la necesidad de contar con una reglamentación clara y sistemática. En esa medida, la presente regulación representa una oportunidad real para precisar el papel de los POD, fortalecer su implementación y asegurar que

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

cumplan su propósito como instrumentos de articulación territorial supramunicipal.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo – Ley 2294 de 2023 establece la convergencia regional como una de las transformaciones estructurales al lado del ordenamiento alrededor del agua, orientadas a reducir las brechas sociales y económicas entre territorios mediante el acceso equitativo a oportunidades, bienes y servicios y el enfoque supramunicipal y regional para el ordenamiento territorial. En este marco, el Plan resalta la necesidad de fortalecer los vínculos intra e interregionales, así como de promover la productividad, la competitividad y la innovación en los territorios, reconociendo que el desarrollo no puede entenderse de manera aislada, sino a partir de relaciones territoriales articuladas y funcionales.

En este contexto, los Planes de Ordenamiento Departamental - POD se constituyen en un instrumento clave para materializar la convergencia regional y el ordenamiento alrededor del agua, en la medida en que permiten organizar el territorio a escala supramunicipal, articular dinámicas regionales y orientar la inversión pública con enfoque territorial. Así mismo, contribuyen a fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno y sectores, respondiendo al llamado del Plan Nacional de Desarrollo de avanzar hacia una gestión pública más integrada, coherente y centrada en las realidades y necesidades de los territorios.

#### **AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

El presente decreto aplica de forma directa a los 32 departamentos quienes podrán contar con una herramienta legal para el ejercicio de sus POD y para los ajustes que deberán hacer de los mismos una vez avanzados en sus vigencias. De manera indirecta va dirigido a distritos, municipios, esquemas asociativos territoriales y autoridades ambientales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial, y en el contexto articulador que tienen los POD.

Se espera que con los POD los departamentos puedan reforzar su función articuladora y de planificación territorial y contar con herramientas para apoyar el desarrollo territorial de los municipios, distritos y esquemas asociativos y focalizar la orientación de sus inversiones con perspectiva de largo plazo en la medida en que mas allá de los planes de desarrollo, podrán contar con apuestas estratégicas de mediano y largo plazo.

#### **VIABILIDAD JURÍDICA**

El presente proyecto de decreto se inscribe en el modelo constitucional colombiano de Estado social de derecho, organizado como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, conforme lo establece el artículo 1 de la Constitución Política. Esta configuración no responde a una lógica de distribución rígida de competencias, sino a un esquema dinámico en el que la gestión del territorio exige necesariamente la concurrencia, articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En efecto, la forma en que se estructura el Estado colombiano implica

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

que las decisiones territoriales no pueden adoptarse de manera aislada ni fragmentada, especialmente cuando los fenómenos que inciden en el territorio —ambientales, económicos, sociales o de infraestructura— trascienden las fronteras político-administrativas municipales.

En este contexto, el artículo 287 constitucional reconoce a las entidades territoriales un núcleo esencial de autonomía que se expresa en la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer sus competencias, administrar sus recursos y participar en las rentas nacionales. La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en señalar que este núcleo constituye un límite material a la intervención normativa del nivel central, en tanto impide que se sustituyan o vacíen las competencias propias de los entes territoriales, particularmente en materia de ordenamiento del territorio. No obstante, esta autonomía no puede entenderse como un ámbito de actuación aislado o autosuficiente. El propio artículo 288 superior establece que las competencias se ejercen bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo cual supone un mandato expreso de articulación institucional cuando las dinámicas territoriales desbordan la escala local o requieren respuestas integradas.

En ese marco, el departamento adquiere una relevancia constitucional específica como nivel intermedio de gobierno. El artículo 298 lo configura como una entidad con funciones de coordinación, planificación y promoción del desarrollo integral dentro de su jurisdicción. Esta función se materializa en las competencias de las Asambleas Departamentales y del Gobernador, previstas en los artículos 300 y 305 de la Constitución, las cuales habilitan la adopción de decisiones estratégicas, programas y políticas públicas de alcance regional. Desde esta perspectiva, el departamento no es un nivel residual ni meramente administrativo, sino un actor clave en la articulación territorial, encargado de integrar la acción de los municipios con la del Gobierno nacional, especialmente en aquellos asuntos cuya escala excede lo estrictamente local.

Ahora bien, este rol articulador debe ejercerse en armonía con la autonomía municipal. El artículo 311 de la Constitución reconoce al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa, y el artículo 313, numeral 7, le atribuye la competencia para reglamentar los usos del suelo. La Corte Constitucional ha reiterado que esta competencia constituye uno de los núcleos más sensibles de la autonomía territorial. Sin embargo, también ha precisado que dicha potestad no es excluyente frente a otras competencias concurrentes ni frente a determinantes superiores, especialmente en materias como la protección ambiental, la gestión del riesgo o la provisión de infraestructuras estratégicas. De esta manera, la planeación territorial se configura como una función pública compleja y compartida, en la que el nivel nacional y departamental pueden establecer marcos de referencia y mecanismos de articulación, siempre que no sustituyan la decisión local.

En este punto cobra especial relevancia el mandato contenido en el artículo 339 de la Constitución, según el cual la planeación del desarrollo debe organizarse de manera articulada entre los distintos niveles territoriales. Este mandato no se agota en la existencia formal de planes de desarrollo, sino que implica la construcción de un verdadero sistema de planeación multinivel, coherente y funcional. Sin embargo, la experiencia institucional del país ha evidenciado una brecha estructural en este sistema: mientras el ordenamiento territorial ha sido desarrollado con relativo nivel de detalle a escala municipal

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

a través de los POT, PBOT y EOT, no existe un instrumento reglamentado que permita integrar y armonizar las decisiones a escala departamental o regional.

Esta ausencia ha generado efectos concretos en la gestión del territorio, entre los que se destacan la fragmentación de las decisiones de ordenamiento, la débil articulación entre los instrumentos de planeación y los planes de inversión, la dificultad para estructurar y ejecutar proyectos de impacto supramunicipal, y la limitada capacidad para integrar de manera efectiva determinantes ambientales, de gestión del riesgo y de desarrollo productivo. En este contexto, la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental responde a la necesidad de cerrar esa brecha estructural, dotando al sistema territorial de un instrumento intermedio que permita articular escalas, integrar decisiones y orientar el desarrollo territorial de manera coherente.

Desde el punto de vista legal, esta necesidad ha sido reconocida progresivamente por el legislador. La Ley 388 de 1997 estructuró el régimen de ordenamiento territorial municipal e introdujo el concepto de determinantes como normas de superior jerarquía que condicionan la planificación territorial. Posteriormente, la Ley 1454 de 2011 —Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial— estableció el marco institucional de la planificación multinivel, reconociendo el papel de los departamentos en la coordinación de políticas públicas de carácter supramunicipal y habilitando la adopción de instrumentos de planificación a escala regional. En particular, su artículo 29 prevé expresamente que los departamentos pueden articular sus políticas mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones de su territorio, lo que constituye un fundamento directo para el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Departamental.

Este proceso normativo se consolida con la expedición de la Ley 2200 de 2022, cuyo artículo 15 ordena de manera expresa al Gobierno nacional reglamentar los Planes de Ordenamiento Departamental. Este mandato no es meramente facultativo, sino que constituye una obligación concreta orientada a fortalecer la articulación entre los instrumentos de planeación, mejorar la coordinación interinstitucional e integrar componentes esenciales del ordenamiento territorial, como el ambiente, la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible. En consecuencia, la expedición del presente decreto no solo es jurídicamente viable, sino que responde al cumplimiento directo de una obligación legal.

Adicionalmente, el contexto normativo contemporáneo refuerza la necesidad de esta reglamentación. El artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, consolidó el carácter obligatorio de las determinantes de ordenamiento territorial, estableciendo su prevalencia y su aplicación en todos los instrumentos de planificación. Este desarrollo normativo ha ampliado el alcance del ordenamiento territorial, incorporando dimensiones como la seguridad alimentaria, la gestión del riesgo, la protección ambiental y la infraestructura estratégica. En este escenario, la ausencia de un instrumento departamental reglamentado dificulta la adecuada integración de estas determinantes en el territorio, especialmente cuando sus efectos trascienden el ámbito municipal.

El componente ambiental resulta particularmente relevante en este análisis. Los artículos 79 y 80 de la Constitución imponen al Estado la obligación de proteger el ambiente y planificar el uso de los recursos naturales, mientras que la Ley 99 de 1993 y la Ley 1523 de 2012 han desarrollado instrumentos y

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

políticas que condicionan el ordenamiento del territorio. En este sentido, las determinantes ambientales no son negociables ni sujetas a concertación en el sentido clásico de los POT, sino que constituyen un marco obligatorio que debe ser incorporado en los instrumentos de planificación. El decreto desarrolla esta lógica al establecer mecanismos de coordinación técnica entre el departamento y las autoridades ambientales, superando el esquema tradicional de concertación y avanzando hacia un modelo de articulación basado en el reconocimiento de competencias y en la integración de información técnica.

Desde una perspectiva funcional, el decreto no se limita a reconocer la existencia del POD, sino que desarrolla de manera integral su estructura, contenido y procedimiento. Se definen sus objetivos, su alcance, sus etapas de planificación, sus contenidos técnicos, sus mecanismos de articulación multinivel, sus instrumentos de financiación y sus sistemas de información territorial. Este nivel de desarrollo responde a la necesidad de evitar que el POD se convierta en un instrumento meramente declarativo o programático, y busca, por el contrario, dotarlo de operatividad, claridad técnica y viabilidad institucional.

En cuanto a la competencia para su expedición, esta se fundamenta en la potestad reglamentaria del Gobierno nacional prevista en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, en concordancia con el mandato específico contenido en la Ley 2200 de 2022 y con el marco general de la Ley 1454 de 2011. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como cabeza del sector y responsable del Decreto 1077 de 2015, actúa como entidad rectora en la materia, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las demás entidades que integran el sistema de ordenamiento territorial.

En este contexto, la expedición del presente decreto resulta no solo jurídicamente procedente, sino institucionalmente necesaria. Permite fortalecer el rol del departamento como articulador territorial, mejorar la coherencia entre los instrumentos de planificación y de inversión, facilitar la estructuración de proyectos estratégicos de impacto regional, y garantizar la integración efectiva de determinantes ambientales, de gestión del riesgo y de desarrollo productivo. En suma, el Plan de Ordenamiento Departamental se configura como un instrumento clave para avanzar hacia un modelo de ordenamiento territorial más coherente, integrado y sostenible, acorde con los principios constitucionales y con las necesidades reales del territorio colombiano.

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

Se adiciona la Subsección 2 al Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

**4.4. Revisión y análisis de jurisprudencia relevante.**

Se destacan las Sentencias C-795 de 2000, C-149 de 2010, C-123 de 2014 y C-035 de 2016, en las

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

cuales la Corte Constitucional ha precisado que la autonomía territorial reconocida en los artículos 1 y 287 de la Constitución Política no tiene carácter absoluto, sino que debe ejercerse dentro del marco del Estado unitario y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 superior. En particular, la Sentencia C-795 de 2000 señaló que las competencias asignadas a las entidades territoriales deben ejercerse de manera armónica con las atribuciones de otros niveles de gobierno cuando se trate de asuntos que trascienden el ámbito estrictamente local, mientras que la Sentencia C-149 de 2010 reiteró que la autonomía territorial se configura como una autonomía relacional que admite la intervención normativa del legislador y del reglamento para efectos de garantizar la coherencia en la planificación del territorio y la adecuada prestación de los servicios públicos.

En la misma línea, la Sentencia C-123 de 2014 estableció que, si bien corresponde a los municipios la competencia para reglamentar los usos del suelo conforme al artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política, dicha facultad debe ejercerse en coordinación con las autoridades nacionales y departamentales cuando se trate de decisiones que involucren intereses supramunicipales, tales como la protección ambiental, la gestión del riesgo o la localización de infraestructuras estratégicas. Por su parte, la Sentencia C-035 de 2016 profundizó en la necesidad de articular las decisiones territoriales mediante instrumentos de planificación que permitan armonizar las competencias concurrentes de los distintos niveles de gobierno, evitando decisiones fragmentadas que comprometan el desarrollo sostenible o la gestión integral del territorio.

Adicionalmente, la Sentencia C-138 de 2020 reiteró que, en el marco del Estado unitario, el legislador y el reglamento pueden establecer mecanismos de coordinación y criterios orientadores que permitan articular las competencias territoriales, siempre que no se desconozca el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales. En este sentido, la Corte resaltó que la intervención normativa en materia de ordenamiento territorial resulta legítima cuando está orientada a asegurar la coherencia de las decisiones públicas, la protección de intereses de carácter supraterritorial y la adecuada articulación entre niveles de gobierno.

Estos precedentes permiten concluir que la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental – POD, constituye una medida jurídicamente viable para facilitar la articulación de decisiones territoriales de carácter supramunicipal, sin sustituir la competencia municipal en materia de reglamentación de los usos del suelo, en tanto su finalidad se orienta a establecer mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno que aseguren la coherencia del ordenamiento territorial, la incorporación de determinantes ambientales y la gestión integral del riesgo, en el marco del modelo de Estado unitario descentralizado previsto en la Constitución Política.

#### **4.5. Circunstancias jurídicas adicionales**

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

**2. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)

El proyecto no genera impactos fiscales directos. Su implementación se realizará con cargo a los recursos propios de las entidades territoriales.

**3. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**

(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

La expedición del presente decreto no genera obligaciones presupuestales directas para el Gobierno Nacional, ni implica la creación de nuevas partidas, órganos, programas, fondos ni asignaciones presupuestales específicas. En consecuencia, no se requiere viabilidad presupuestal adicional ni aprobación de disponibilidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su implementación.

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

(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

El proyecto normativo no tiene un impacto negativo directo sobre el medio ambiente ni sobre el patrimonio cultural de la Nación. Por el contrario, la propuesta reglamentaria se fundamenta en el principio de sostenibilidad ambiental y en el deber de protección del patrimonio, conforme lo establece la Constitución Política en sus artículos 79, 80 y 72, y en armonía con la Ley 99 de 1993, la Ley 388 de 1997 y la Ley 397 de 1997.

**ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)**

El presente proyecto de decreto no se fundamenta en un estudio técnico único o en un documento técnico específico que lo soporte de manera aislada, en la medida en que su objeto principal consiste en desarrollar una facultad reglamentaria expresa de origen legal, contenida en el artículo 15 de la Ley

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
 Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

2200 de 2022, en concordancia con el marco general previsto en la Ley 1454 de 2011. En este sentido, el fundamento técnico del proyecto se deriva de un proceso de análisis normativo, institucional y territorial, orientado a estructurar un marco regulatorio que permita la adecuada implementación de los Planes de Ordenamiento Departamental dentro del sistema de ordenamiento territorial.

Para la estructuración del proyecto se tuvieron en cuenta:

- El análisis jurídico del régimen constitucional y legal del ordenamiento territorial, particularmente en materia de distribución de competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios.
- La revisión de experiencias departamentales en la formulación y adopción de Planes de Ordenamiento Departamental, incluyendo el análisis de ordenanzas expedidas y de los distintos niveles de desarrollo del instrumento en el país.
- El análisis de controversias jurídicas asociadas a la implementación de los POD, que han puesto de manifiesto la necesidad de delimitar con mayor precisión su alcance y contenido.

En consecuencia, el presente decreto constituye el resultado de un ejercicio de desarrollo normativo de carácter reglamentario, sustentado en la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico vigente y en la identificación de vacíos regulatorios que han dificultado la implementación del instrumento.

Desde esta perspectiva, el sustento del proyecto no radica en la creación de un nuevo modelo técnico de planificación, sino en la consolidación y armonización de criterios normativos y técnicos existentes, con el fin de dotar a los departamentos de un marco claro, coherente y jurídicamente seguro para la formulación, adopción e implementación de los Planes de Ordenamiento Departamental.

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	(Marque con una x)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	(Marque con una x)
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	(Marque con una x)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)	(Marque con una x)
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	(Marque con una x)
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere)	(Marque con una x)



---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL  
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

<i>relevante o de importancia)</i>	
------------------------------------	--

**Aprobó:**

\_\_\_\_\_  
**Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica**

\_\_\_\_\_  
**Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad  
cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo**

\_\_\_\_\_  
**Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras  
entidades**