



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 460 de 1992 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS04601992

USO DEL SUELO - Reglamentación / CONCEJO MUNICIPAL / AREA METROPOLITANA / COMPETENCIA

Corresponde a los municipios, por intermedio de los respectivos Concejos, reglamentar los usos del suelo en su jurisdicción. Dicha competencia, sin embargo, deberá ser coordinada con las áreas metropolitanas cuando los municipios formen parte de ellas, de modo que las actuaciones se conformen a criterios de solidaridad y bien común.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Santafé de Bogotá., ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992)

Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón

Ref. Consulta sobre la competencia para reglamentar los usos del suelo: Areas Metropolitanas o Concejos Municipales. Radicación No. 460.

El señor Ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana, dice que a solicitud del alcalde de Bucaramanga somete a consideración de la Sala el tema relacionado con la competencia de las Areas Metropolitanas y / o de los Concejos Municipales para reglamentar los usos del suelo.

En su consulta, el señor Ministro discurre así:

Según el artículo 60., (sic) numeral 1º., literal, c) del Decreto ley 1333 de 1986 (C.R.M.) corresponde a la Junta Metropolitana por medio de acuerdo metropolitano, "expedir la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural del Area y establecer los mecanismos e instrumentos normativos y de control, así como los procedimientos administrativos correspondientes que pueden ser utilizados por las autoridades del Area Metropolitana o de los municipios que la componen de conformidad con la legislación vigente".

Los artículos 1 y 2 de la ley 9 de 1989 modifican el Decreto ley 1333 de 1986, ratificando la competencia de las Areas Metropolitanas para formular planes de desarrollo, los cuales incluirán un plan y un reglamento de los usos del suelo. Igualmente el artículo 1º. de la ley 2 de 1991 dijo que el plan de desarrollo expedido por la Junta Metropolitana prevalecerá sobre los planes que adopten los municipios que integran el área en las materias que son de competencia de las respectivas áreas.

El artículo 319 de la Constitución Política de 1991 dice que el Area Metropolitana será la encargada de "proclamar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano".

Pero toda vez que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política de 1991 dijo que corresponde a los concejos reglamentar los usos del suelo, surge la duda sobre cuál es la corporación competente para tales efectos.

Las corrientes de interpretación se pueden resumir en dos posiciones, así:

1. La competencia en materia de reglamentación de los usos del suelo quedó expresamente atribuida a los concejos municipales, aún en aquellas regiones en donde existen Areas Metropolitanas, porque el artículo 313 de la Constitución Nacional es norma superior al Decreto ley 1333 de 1986, y las leyes 9 de 1989 y 2 de 1991.

2. La competencia para reglamentar los usos del suelo, sigue radicada en cabeza del Area Metropolitana porque el artículo 319 de la Constitución Política es norma especial y posterior en el articulado de la Carta Magna; no contradice las leyes preexistentes luego estas no están subrogadas; no podría el Area Metropolitana programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo la autoridad ni racionalizar la prestación de los servicios públicos, sin hacer planificación, y no puede haber planeación sin plan de desarrollo y nada significa un

plan de desarrollo sin reglamento de los usos del suelo.

Esta posición considera que la competencia es de los concejos sólo en aquellos municipios como entidades planificadoras en el territorio respectivo. Las Juntas Metropolitanas toman decisiones mediante Acuerdos Metropolitanos, que dentro de la jerarquía de las normas ocupan lugar superior a los acuerdos municipales.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto se consulta si corresponde a la Junta Metropolitana o a los Concejos de los Municipios que la componen la reglamentación de los usos del suelo?

LA SALA CONSIDERA:

1. El origen colombiano de las Areas Metropolitanas se encuentra en el Acto Legislativo número 1 de 1968, en cuyo artículo 6o. se dispuso:

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un Area Metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

El texto constitucional precitado quedó en suspenso hasta cuando el Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la ley 61 de 1978, expidió el Decreto 3104 de 1979, "por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las Areas Metropolitanas".

En dicho estatuto fueron definidas las Areas Metropolitanas como entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley, para la más adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Para su organización, los varios municipios deberán constituir una unidad territorial y que existan entre ellos estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que exijan su desarrollo integrado y la mejor prestación de servicios públicos, según concepto del Departamento Nacional de Planeación y, además, el conjunto de municipios deberá tener una población no inferior a 300.000 habitantes y la población del municipio principal, no deberá ser inferior a 250.000 habitantes.

El Decreto a que se alude dispuso, también, que el gobierno y la administración de las Areas Metropolitanas estarán a cargo de una Junta y un Alcalde Metropolitanos.

Y entre las funciones de las Juntas Metropolitanas, que ejercerán por medio de acuerdos metropolitanos, señaló la siguiente:

Expedir la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural del Area y establecer los mecanismos e instrumentos normativos y de control, así como los procedimientos administrativos correspondientes que puedan ser utilizados por las autoridades del Area Metropolitana o de los municipios que la componen, de conformidad con la legislación vigente. (Artículo 6o., letra e del numeral 1).

La norma fue incorporada al Código de Régimen Municipal (decreto ley 1333 de 1986), en el artículo 354 y está distinguida así mismo con la letra e del numeral 1.

Igualmente conviene advertir, que tanto el Decreto Ley 3104 de 1979, artículo 6o., como el Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), artículo 354, al enumerar las funciones que corresponden a las Juntas Metropolitanas, las dividen en seis grupos, así: 1. De planificación; 2. De prestación de servicios; 3. Relativas a la contribución de valorización; 4. De coordinación administrativa; 5. De política fiscal, y 6. Otras funciones. Las referentes a la reglamentación de los usos del suelo, pertenecen al grupo 1: De planificación.

2. El tema de la planeación municipal y metropolitana y, dentro de esta política de desarrollo, la reglamentación de los usos del suelo, fue retomado por la ley 9a. de 1989, conocida con el nombre de Reforma Urbana y cuyo título expresa su contenido de este modo: "Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compraventa y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones

Pues bien: La ley 9a. de 1989, al modificar algunas disposiciones del Código de Régimen Municipal (concretamente sus artículos 33, 34 y 35 que formaban parte del Título III, "De la Planeación Municipal", Capítulo I "De los Planes de Desarrollo"), dispuso que los municipios con una población mayor de 100.000 habitantes, incluidas las Areas Metropolitanas, deberán formular su respectivo PLAN DE DESARROLLO de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación urbano -

regional; pero los municipios con una población de menos de 100.000 habitantes, deberán expedir un PLAN DE DESARROLLO SIMPLIFICADO.

Tanto los PLANES DE DESARROLLO como los PLANES DE DESARROLLO SIMPLIFICADO deberán contener, entre otros, necesariamente el siguiente aspecto:

Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas. (Artículo 2o. numeral 1. en coordinación con el artículo 1º. inciso segundo).

Por lo demás, la ley 2a de 1991, "Por la cual se modifica la ley 9a. de 1989, mantiene la prelación del PLAN DE DESARROLLO expedido por la Areas Metropolitanas sobre los planes que adoptaron los municipios que las integran, en las materias que son de competencia de las respectivas Arcas, según el siguiente texto: En las Arcas Metropolitanas el plan de desarrollo expedido por la Junta Metropolitana prevalecerá sobre los planes que adoptaron los municipios que integran el área en las materias que son de competencia de las respectivas áreas (Artículo 1º. inciso primero, ibídem).

3. La Constitución Política de 1991 concibió a las Arcas Metropolitanas como entidades administrativas que podrán, organizarse por dos o más municipios (suprime la condición de que deban pertenecer a "un mismo departamento"), siempre que tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de unidad, y con estos objetivos: programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

El artículo 319 de la Carta Política agrega que será la Ley de Ordenamiento Territorial, la encargada de adoptar para las Areas Metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial. Mientras ello no ocurra, las normas legales de tal naturaleza expedidas para las Areas Metropolitanas, subsisten y conservan su fuerza jurídica, con la advertencia obvia de que no sean contrarias a la nueva normatividad constitucional.

La Constitución de 1991 orientada, entre otros principios, por los de descentralización y de reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales de la República (artículos 1º. y 286), de conformidad con los cuales se otorga al municipio el tratamiento de entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado (artículo 311), de manera expresa asignó a los municipios, por intermedio de sus respectivos Concejos, la competencia para regular los usos del suelo. En este sentido, según su artículo 313 corresponde a los Concejos:

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.

La disposición transcrita consta de dos partes: la primera, o sea la de "reglamentar los usos del suelo", es competencia de los Concejos Municipales, que conviene incluir dentro de los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, a que se refiere el numeral 2, del mismo artículo; y la segunda, de vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, que debe ser ejercida dentro de los límites que fije una nueva ley. (A esta última función se refirió la Sala en la consulta número 453 de 6 de agosto de 1992).

La Sala considera, sin embargo, que la competencia específica otorgada por la nueva Constitución a los Concejos, no deber ser interpretada como una facultad excluyente, sino concordante con la atribuida a las Areas Metropolitanas para programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad.

Por consiguiente, la regulación del suelo y la preservación del medio ambiente son finalidades comunes al municipio y al Area Metropolitana, susceptibles de ejercerse conforme a criterios de solidaridad y bien común.

Siempre que el municipio, titular de la potestad de "reglamentar los usos del suelo", se integre en un Area Metropolitana o eventualmente, constituya con otros municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, una provincia, deberá complementar tal atribución con las de orden superior correspondientes a dichas entidades, administrativa la una y territorial la otra.

En caso de presentarse un conflicto de intereses, el Area y la Provincia tendrán la debida prelación en las materias de su competencia.

LA SALA RESPONDE:

Corresponde a los municipios, por intermedio de los respectivos Concejos, reglamentar los usos del suelo en su jurisdicción.

Dicha competencia, sin embargo, deberá ser coordinada con las Áreas Metropolitanas cuando los municipios formen parte de ellas, de modo que las actuaciones se conformen a criterios de solidaridad y bien común.

Transcribese, en sendas copias auténticas, al señor Ministro de Gobierno y al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

Jaime Betancur Cuartas, Presidente de la Sala, Javier Henao Hidrón, Humberto Mora Osejo, Jaime Paredes Tamayo

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala

Autorizada su publicación el 16 de octubre de 1992

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:36:17