

GUÍA SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO

CONSULIA POPULAR
CAJAMARCA



GUÍA SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO

MÓDULO UNO
Ordenamiento territorial conceptos básicos

MÓDULO DOS
La planeación del ordenamiento territorial

MÓDULO TRES
Participación ciudadana para la defensa del territorio



MOVIMIENTO NACIONAL AMBIENTAL



Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)

Juana M. Hofman Quintero.

**Semillero en Estudios sobre Minería,
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia**

Edición

Juana M. Hofman Quintero,
*abogada de AIDA y Coordinadora de
la Red por la Justicia Ambiental en
Colombia (RJAC)*

Diana Carolina Sánchez Zapata
*Profesora de la Universidad de
Antioquia, Coordinadora del Semillero de
investigación en Estudios sobre Minería,
investigadora del grupo de investigación
Derecho y Sociedad.*

Adriana María Sanín Vélez
*Profesora de la Universidad de Antioquia,
investigadora del grupo de investigación
Gobierno y Asuntos Públicos.*

Clara Inés Atehortúa Arredondo
*Profesora de la Universidad de Antioquia,
investigadora del grupo de investigación
en Estudios Internacionales: Derecho,
Economía, Política y Relaciones
Internacionales.*

Ana María Londoño Agudelo
*Profesora de la Universidad de Antioquia,
investigadora del grupo de investigación
Saber, Poder y Derecho.*

Textos:

**Asociación Interamericana para la
Defensa del Ambiente, AIDA**
Juana M. Hofman Quintero

**Semillero en Estudios sobre Minería,
Facultad de Derecho y Ciencias
Políticas**

Universidad de Antioquia

Diana Carolina Sánchez Zapata
Adriana María Sanín Vélez
Ana María Londoño Agudelo
Clara Inés Atehortúa Arredondo
Luis Guillermo Osorio Jaramillo
Darly Alejandra Zapata Quinchía
Carolina García Rojas
Isis Sofía Parra Ospina
Ana María Ardila Gómez
Andrea Montoya Giraldo

Infografías

Darly Alejandra Zapata Quinchía

Diseño y Diagramación:

Julian Camilo Montilla Sepulveda

ISBN: 978-958-52901-1-2

Presentación

La Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) es una organización internacional sin fines de lucro que usa el derecho y la ciencia para proteger el ambiente y a las comunidades afectadas por el daño ambiental, principalmente en América Latina. AIDA proporciona asesoramiento jurídico y científico gratuito que sirve de puente entre comunidades, movimientos locales, organizaciones nacionales, gobiernos y organismos internacionales. AIDA tiene 20 años de experiencia en ejercer el poder del derecho internacional para obtener victorias de conservación en la región.

El Semillero en Estudios sobre Minería es un espacio para la formación investigativa de los estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y de la Universidad de Antioquia, en el que se posibilita el estudio de la minería y de las problemáticas asociadas a su ejercicio, desde una perspectiva jurídica y política crítica, que permite su análisis como una actividad compleja en la que coexisten múltiples tensiones, concepciones de la sociedad, del ambiente, de la política, del papel de la economía, y de las relaciones entre las comunidades y los territorios. A partir de una apuesta formativa basada en la enseñanza clínica del derecho, el Semillero trabaja por incidir en la defensa de la autonomía territorial a través del estudio de los mecanismos de participación ciudadana y de los ejes de litigio estratégico correspondientes a: 1. Comunicaciones; 2. Formación jurídica y política básica; 3. Estudio y análisis de casos hito; 4. Intervenciones; 5. Redes y alianzas y 6. Seguimiento a iniciativas legislativas y a jurisprudencia.

Con el propósito de aportar a la defensa de los ecosistemas y de las comunidades, elaboramos entre AIDA y el Semillero en Estudios sobre Minería una cartilla pedagógica dirigida a las comunidades que presenta, desde una perspectiva didáctica, las principales herramientas de planificación del ordenamiento territorial como estrategia para la defensa del territorio, con un enfoque ambiental y participativo. La cartilla está dividida en tres módulos que abordan de manera consecucional la temática. Los dos primeros comprenden los aspectos básicos de la planeación y el ordenamiento territorial, y en el tercero se desarrolla el tema de la participación ciudadana.

Del proceso de elaboración de la cartilla derivó como producto complementario, un libro de texto que amplía la información suministrada en la primera. Se trata de un texto que compila y sistematiza las principales categorías conceptuales que deben ser comprendidas y tenidas en cuenta en los procesos de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, con fundamento en la función de reglamentación de los usos del suelo, asignada constitucionalmente a los concejos municipales.

Este ejercicio conjunto de AIDA y el Semillero de Estudios sobre Minería de la Universidad de Antioquia permite promover la formación jurídica y política entre las comunidades, haciéndolo desde la perspectiva de la justicia ambiental y la participación ciudadana en defensa de la autonomía territorial, alternativa relevante para las reivindicaciones y demandas de los movimientos sociales y ambientales en el contexto de la aguda conflictividad socioambiental que se vive actualmente en Colombia.

Finalmente, esta publicación representa un esfuerzo coordinado con el Movimiento Nacional Ambiental, una alianza que congrega a todos los procesos de consultas populares del país. El esfuerzo ha sido liderado por el Comité Ambiental del Tolima y apoyado por la Fundación Heinrich Böll, que se han hecho cargo del proceso de edición e impresión final de la cartilla.

MÓDULO 1

TERRITORIO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. ¿Qué es el territorio?

El territorio es uno de los elementos del Estado que supone el espacio dentro del cual se ejerce la soberanía. Esta soberanía se manifiesta, fundamentalmente, en la aplicación de las normas jurídicas que han creado los poderes públicos legítimamente constituidos.

Además de esta dimensión política, es el espacio de interacción en donde confluyen otras dimensiones de la sociedad civil, como la ambiental, la económica y la social. El territorio es el lugar en donde se desarrollan prácticas y relaciones culturales, sociales, económicas, y son quienes viven esas prácticas y relaciones los llamados a defenderlas. Esto es lo que permite no solo la defensa sino la construcción social del territorio.

2. ¿Qué es el ordenamiento territorial?

El ordenamiento territorial se relaciona con la distribución del poder político en el territorio y con la idea del modelo territorial. El ordenamiento territorial es equivalente a la organización político-administrativa de un

Estado. Está relacionado con la distribución del poder político en el Estado y con la organización y distribución de las competencias dentro del mismo.

Con la Constitución de 1991 Colombia optó por una fórmula territorial de Estado que es unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales:

Unidad: Se refiere a la unidad del Estado bajo un único poder político. Todas las personas en el Estado obedecen a una autoridad nacional, los ampara una misma Constitución y los rigen las mismas leyes.

Descentralización: Es el reconocimiento de personas jurídicas diferentes de la Nación. Ellas cuentan con autonomía administrativa, competencias y recursos propios para el desarrollo de ciertas funciones y actividades. En virtud de este principio, los territorios tienen el derecho a ejercer las actividades de gobierno y la toma de decisiones autónomas observando los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación.

Autonomía: Es la facultad que tienen las entidades territoriales

de decidir los asuntos de su competencia sin injerencia de los demás niveles territoriales; implica la capacidad de gestión independiente y manejo de los asuntos propios. La autonomía reconoce nuevas formas de organización estatal que acogen de manera flexible las vivencias y manifestaciones de los pueblos y grupos sociales.

Los principios de descentralización y autonomía plantean una nueva forma de comprender el carácter unitario del Estado. El reconocimiento de la autonomía territorial modifica la organización estatal en un esquema ascendente —de abajo hacia arriba— de modo que el municipio, en virtud de su autonomía, se convierte en el foco encargado de irradiar y transformar el desarrollo político, económico y social del país.

La Constitución política de 1991 también incluye un principio muy importante, que es **la diversidad**

étnica y cultural (Art. 7 C.P.). Este principio reconoce que en nuestro país existen muchas diversidades a las que hay que garantizarles el derecho, no sólo de existir, sino de hacerlo de conformidad con sus usos y costumbres. Este derecho incluye la posibilidad de definir los usos del territorio.

El ordenamiento territorial debe basarse en el equilibrio de principios como: la unidad, la autonomía territorial, la descentralización y el respeto por la diversidad étnica y cultural. Además Colombia reconoce en su modelo territorial la existencia de departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, y la posibilidad de creación de otras entidades territoriales, como las regiones y las provincias (Artículos 286, 306, 307). De igual forma, la Constitución reconoce la propiedad colectiva e inajenable de los resguardos indígenas y de las tierras de las comunidades negras.



A LAS ENTIDADES:
TERRITORIALES (MUNICIPIOS,
DISTRITOS, DEPARTAMENTOS,
TERRITORIOS INDÍGENAS) SE
LES RECONOCEN LOS
SIGUIENTES DERECHOS:

Tienen derecho a tener sus propias autoridades, elegidas mediante mecanismos de elección popular. Por ejemplo: Alcalde y concejales en los municipios y gobernador y diputados de la asamblea en los departamentos.



Tienen derecho a ejercer las competencias que les correspondan. Así por ejemplo, el artículo 313 numeral 7 les asigna a los concejos municipales la competencia para reglamentar los usos del suelo.



Por tanto, es un derecho constitucionalmente reconocido a los municipios, el derecho a ejercer esta competencia que se materializa en la elaboración de:

- Planes de Ordenamiento Territorial
- Planes Básicos de Ordenamiento Territorial
- Esquemas de Ordenamiento Territorial.



Tienen derecho a administrar sus propios recursos y a establecer tributos que permitan el cumplimiento de sus funciones.



Tienen derecho a participar en las rentas nacionales. Este derecho se ejerce participando tanto de los recursos que provienen de fuentes como las regalías, como del Sistema General de Participaciones.



3. Los principios que guían el ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial

Los municipios, como entidad fundamental del Estado (Artículo 311), son los llamados a representar al Estado en sus territorios y a cumplir las funciones, tareas y cometidos de éste. Para que esta labor se cumpla de manera armónica, la Constitución estableció en el artículo 288 los principios de *coordinación*, *conurrencia* y *subsidiariedad*, con el fin de armonizar el carácter unitario del Estado con la autonomía de las entidades territoriales.

El objetivo de estos principios es establecer directrices para la interpretación de las competencias de los niveles territoriales (la Nación, el departamento y los distritos y municipios) sin que ninguno de estos prevalezca de manera absoluta sobre los otros.

Coordinación: Este principio establece que el desarrollo de las competencias entre las entidades territoriales y la Nación debe ser articulado, coherente y armónico (art. 6, Ley 489 de 1998). La armonización de las funciones de las diferentes entidades apunta a la realización del interés general. Es un llamado a la colaboración entre ellas.

El principio de coordinación se ve materializado en la obligación de las autoridades de prestar ayuda a las demás entidades; lo que también implica la prohibición de obstruir el desarrollo de actividades lideradas por otros órganos o entidades.

Conurrencia: Este principio significa que, en algunos casos, el desarrollo de las actividades y funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado debe hacerse de manera conjunta. Varias entidades pueden sumarse para la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad propia del Estado. Pero esto no significa, en ningún caso, imposición o jerarquía (ni de hecho ni de derecho) de un ámbito territorial sobre otro, sino más bien un trabajo conjunto en busca de un objetivo común.

Este principio es particularmente relevante en el ordenamiento del territorio, puesto que se establecen competencias concurrentes (compartidas), lo que significa que todas las entidades involucradas participan en igualdad de condiciones y, en ningún caso, debe interpretarse que, por ejemplo, la Nación pueda imponerse al municipio. En ese caso, la Nación y las entidades territoriales realizarán de manera articulada las acciones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para el cumplimiento

de las funciones compartidas (Ministerio del Interior (2013). Sistema de Corresponsabilidad. Documento técnico para consulta, agosto 21. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/sc_documentoconsulta.pdf

Subsidiariedad: Así como hay funciones que son concurrentes, hay otras en las que el liderazgo recae específicamente en el municipio por ser “la entidad

fundamental de la división político-administrativa del Estado” (art. 311 C.P.). En estos casos la Nación debe asumir únicamente un papel de “ayuda”. El principio de subsidiariedad consiste en que la Nación intervenga únicamente ante la eventual incapacidad del municipio. Esto se justifica porque el municipio es la entidad territorial más cercana al ciudadano, y por ello, conoce más de cerca las necesidades de la comunidad.



4. Competencias de las autoridades administrativas en materia de ordenamiento del territorio desde la perspectiva de la autonomía territorial

La Constitución privilegia el principio de cercanía, que significa que los municipios son la entidad más próxima a los ciudadanos, saben cuáles son sus necesidades, conocen mejor su territorio y la forma de organizarlo para lograr el desarrollo y bienestar de sus habitantes. Esto explica la necesidad de la participación de los municipios —y de sus habitantes— en la planeación del territorio.

La principal responsabilidad de los gobiernos municipales es la de promover y garantizar un desarrollo local sustentable, entendido como aquel que armoniza el crecimiento económico, el cuidado ambiental y la equidad social. Contar con un marco de planificación y ordenamiento territorial es un aspecto básico para lograr este objetivo.

La **Ley 1454 de 2011** —Ley orgánica de ordenamiento territorial— asigna en el artículo 29 **una distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la Nación y las entidades territoriales**. Veamos:

Competencias de la Nación:

Establecer la política general de

ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional:

- áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- Lineamientos del proceso de urbanización y del sistema de ciudades.
- Conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.

Competencias del Departamento:

- Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o de porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio.
- Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que faciliten el desarrollo de su territorio.
- Establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un área metropolitana.

Competencias del Municipio:

- Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

- Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y con los planes departamentales y metropolitanos.

Competencias de los Distritos Especiales:

- Dividir el territorio distrital en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes.
- Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

El nivel administrativo con mayores atribuciones para implementar la ordenación del territorio es el municipal y/o distrital. Estas competencias municipales constituyen la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, pues permiten orientar el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio desde diferentes ámbitos como la protección del ambiente sano y el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-339 de 2002).

Competencias de las Áreas Metropolitanas:

Aunque las áreas metropolitanas no son entidades territoriales, constituyen una entidad administrativa y de planificación muy importante para los procesos de ordenamiento territorial. De acuerdo con la **Ley 1625 de 2013**, son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio que sirve de núcleo o metrópoli. Al estar vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, requieren una administración coordinada para la programación de su desarrollo y la prestación de sus servicios públicos. Por eso están dotadas de personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonio y autoridades propias. Les corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, el componente de ordenamiento físico territorial y las normas generales que deben acoger los municipios al adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial –POT– en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

**LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN EL
ARTÍCULO 313
ESTABLECIÓ EN CABEZA DE LOS
CONCEJOS MUNICIPALES ALGUNAS
FACULTADES, ENTRE LAS CUALES SE
DESTACAN:**



La de adoptar los planes, programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.



La reglamentación de los usos del suelo.



La facultad de dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

5. ¿Qué es la planeación del ordenamiento territorial?

El ordenamiento territorial, como planeación del espacio físico, se encarga de la regulación u organización del uso, ocupación y la transformación del territorio en pro de su aprovechamiento óptimo, especialmente lo relacionado con los recursos naturales, la adecuada distribución de asentamientos humanos y las diversas actividades económicas en el territorio. Esto se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende lograr y las estrategias para ello.

La **Ley 388 de 1997** desarrolla los parámetros generales para la elaboración de los POT – entendiendo que el ordenamiento del territorio es una función pública.

Por tanto, el ordenamiento territorial:

- Es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales.
- Es un proceso de construcción colectiva de país.
- Busca lograr la adecuada organización político-

administrativa del Estado en el territorio.

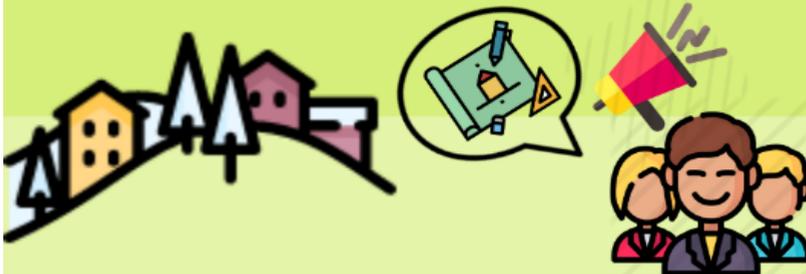
- Debe facilitar el desarrollo institucional, el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la identidad y diversidad cultural.
- Debe permitir el aumento de la capacidad de descentralización.
- Debe propiciar las condiciones para concertar las políticas públicas entre la Nación – entendida como gobierno central– y las entidades territoriales.
- Debe posibilitar la planeación, gestión y administración de los intereses propios de los municipios.

La planeación del ordenamiento territorial permite a las comunidades:

- Identificar el ordenamiento del territorio como un asunto que le interesa a toda la sociedad.
- Reconocer que en el territorio se asientan un conjunto de actividades económicas y de actuaciones de agentes públicos y privados que deben conciliarse para lograr beneficios comunes en un plazo determinado.



LA ARTICULACIÓN DE LOS DISTINTOS INTERESES EN EL TERRITORIO, LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES PREVALECEEN SOBRE OTROS, Y LAS ALTERNATIVAS PARA LOGRAR DEFENDER LOS USOS QUE LE QUIERE DAR UNA COMUNIDAD A SU TERRITORIO, SE PUEDEN LOGRAR A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN A LOS QUE SE LES PUEDE DAR UNA ORIENTACIÓN PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO.



6. Actividad de cartografía social

Se propone realizar un ejercicio de reconocimiento del territorio, a través de la **Cartografía Social**; es decir, la construcción de un mapa que identifique, desde la visión de los participantes, cómo está conformado su territorio.

Tiempo estimado de duración:

- 5 minutos para la explicación de la actividad.
- 20 minutos para la elaboración de los mapas.
- Entre 20 y 30 minutos para la retroalimentación de la experiencia.

Objetivo: reconocer el territorio colectivamente, a través de la reconstrucción y representación de la vida cotidiana.

Materiales: papelógrafos, marcadores, borradores, colores y lápices.

Actividad: las personas se dividen en grupos para construir las partes del mapa con las siguientes características:

→ **Mapa económico-ecológico:** en los grupos se conversa sobre las actividades productivas que realizan las personas, luego se representan estas actividades y los espacios del territorio donde se realizan. Además, se establecen los bienes naturales disponibles y la manera en que se relacionan con las actividades de sustento económico, se dibujan en el mapa y se ubican tanto los riesgos económicos como los ecológicos.

→ **Mapa de relacionamiento:** se ubican los lugares, los actores, los acuerdos y desacuerdos que se identifican en el territorio. En los lugares pueden ubicarse, entre otros, los espacios de encuentro, los sitios de importancia para el municipio, las construcciones que sirven para la prestación de servicios, las áreas rurales y urbanas y las zonas de importancia ambiental y económica. En los actores pueden señalarse la administración municipal, las juntas de acción comunal –JAL–, las comunidades, entre otros. En los acuerdos y desacuerdos, pueden identificarse, por mencionar algunos, las actividades económicas que chocan con la conservación ambiental, los intereses contrapuestos para el desarrollo de obras o proyectos, las diferentes formas de usar el mismo espacio.

Actividad de socialización: cada grupo muestra y explica su mapa al resto de los participantes. Una vez todos los grupos hayan socializado los mapas se hace una retroalimentación de la construcción colectiva del territorio. Es importante reflexionar sobre los posibles cambios que haya tenido el territorio a lo largo del tiempo, esto ayuda a visibilizar las transformaciones del espacio y a identificar los conflictos sobre el territorio. El objetivo es que cuando se adelante la planeación del ordenamiento territorial se puedan gestionar dichos conflictos.

MÓDULO DOS

La planeación del ordenamiento territorial

1. La planeación del ordenamiento territorial

¿Qué es el plan de ordenamiento territorial – POT–?

Es un instrumento técnico y normativo de planificación y gestión del municipio o distrito. Permite orientar y regular el desarrollo del territorio y 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 (art. 5, Ley 388 de 1997).

¿Son iguales los planes que se deben formular para todos los municipios?

No. La Ley 388 de 1997 definió el plan que se debe desarrollar según la población de cada municipio. Dependiendo del tipo de plan, existirán algunas variaciones en cuanto a sus respectivos componentes.

**LA LEY 388 DE 1997,
DEFINIÓ EL PLAN QUE SE
DEBE DESARROLLAR
SEGÚN LA POBLACIÓN DE
CADA MUNICIPIO:**



1 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)

Municipios con más de 100 mil habitantes.



2 PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PBOT)

Municipios entre 30 mil y 100 mil habitantes.



3 ESQUEMA BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (EOT)

Municipios con menos de 30 mil habitantes.



En los planes de ordenamiento territorial, se debe armonizar la concepción o concepciones del desarrollo económico con las maneras de ocupar y usar el territorio por parte de sus habitantes. Los propósitos fundamentales de los planes de ordenamiento territorial son los siguientes:

CUATRO PROPÓSITOS FUNDAMENTALES DEL POT

1

Reflexión completa
sobre la realidad
territorial

2

Construcción colectiva
con la participación y
concertación de todos
los actores sociales,
institucionales y
políticos

3

Visión prospectiva con
alcance de largo plazo,
es decir tres periodos de
gobierno municipal

4

Incorporación del
concepto de gestión
que busca acompañar
reflexiones sobre
recursos financieros,
responsabilidades de
los actores públicos y
privados,
procedimientos de
gestión del suelo y
reparto de cargas que
lo harán viable.

Fuente: Buitrago-Bermúdez, O., & Martínez-Toro, P. M. (2009). El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal.

2. ¿Cuáles son las fases para la elaboración del plan de ordenamiento territorial?

El Decreto 1077 de 2015 recomienda que el proceso de elaboración del POT se efectúe siguiendo el ciclo de planeación PHVA: **Planear, Hacer, Verificar y Actuar**. El ciclo de planeación, se traduce en las siguientes etapas:

FASES PARA LA ELABORACIÓN DEL POT

Según el Decreto 1077 de 2015:

- #### 1 PRELIMINAR

Análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y de los procesos participativos requeridos para la elaboración del plan.

En esta etapa debe obtenerse:

 - La cartografía que contenga la especialización de la información de fuentes secundarias.
 - Escenarios de ordenamiento del territorio para el futuro desarrollo del municipio.
 - Documento síntesis de la primera valoración sobre información secundaria.
- #### 2 DIAGNÓSTICO

Análisis territorial
Ayuda a validar la información económica, social y ambiental, así como a identificar problemas, necesidades, uso del suelo, conservación del patrimonio cultural, conflictos existentes, potencialidades y limitantes de un territorio.

En esta etapa debe obtenerse:

 - La presentación del diagnóstico por cada uno de los temas.
 - Los planos técnicos y de percepción social de la visión urbano-regional, las dimensiones y los atributos.
 - Un documento síntesis.
- #### 3 FORMULACIÓN

Planeación del ordenamiento del territorio. Análisis de la visión urbano-regional del municipio y del modelo que se quiere desarrollar. A cargo de: el municipio y sus autoridades.

En esta etapa debe obtenerse:

 - Los documentos enunciados en la sección anterior, los cuales serán sometidos a la aprobación de las instancias competentes.
 - Es vital la participación de los diversos actores que viven el territorio.
- #### 4 IMPLEMENTACIÓN

Gestión del ordenamiento territorial. Ejecución de las acciones financieras, técnicas e institucionales para poner en marcha el POT, PBOT o EOT.

En esta etapa debe obtenerse:

 - Las administraciones locales lideran la implementación y la ejecución de las acciones.
 - La participación de la comunidad es determinante para hacer realidad el ordenamiento territorial planeado y deseado.
- #### 5 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

También hace parte de la gestión. Verifica los avances en tiempo y recursos, para así realizar las revisiones y ajustes correspondientes. La comunidad debe tomar parte del seguimiento y evaluación

Esta etapa se debe desarrollar permanentemente durante la vigencia del POT, PBOT o EOT con la participación de las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.



Para un proceso exitoso de planeación del ordenamiento del territorio es necesario además contar con autoridades que adelanten una gestión administrativa eficiente, así como la inclusión permanente de las comunidades en las discusiones y decisiones sobre sus territorios. La participación democrática se debe surtir en todas las fases de los planes de ordenamiento. Sin ella no se puede presentar el plan

para su aprobación (arts. 24 y 15 de la Ley 388 de 1997).

3. ¿Cuál es la vigencia de los planes de ordenamiento territorial?

Cada plan de ordenamiento territorial define la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión.

VIGENCIA DE LOS CONTENIDOS DEL POT



Está ligada a los periodos constitucionales de las administraciones municipales según las siguientes condiciones:

CONTENIDO ESTRUCTURAL DEL PLAN

Tiene una vigencia mínima de tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales **(12 años)**

LARGO PLAZO



MEDIANO PLAZO

CONTENIDO URBANO Y RURAL

Tiene una vigencia mínima de dos periodos constitucionales **(8 años)**

CONTENIDO URBANO Y RURAL

Los programas de ejecución regirán como mínimo durante un periodo constitucional **(4 años)**

CORTO PLAZO



El periodo constitucional es de 4 años contados a partir de la posesión de las respectivas autoridades que integran la administración municipal. El periodo de las administraciones territoriales constituye un punto de referencia, es decir, si un POT tiene más de 12 años no significa que no esté vigente, pero se recomienda su actualización.

4. ¿Es posible revisar y modificar el POT?

Las autoridades municipales deben revisar el Plan con base en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997. Este permite la revisión del POT al vencimiento de las vigencias de los contenidos urbano y rural de corto, mediano y largo plazo; y a la reprogramación de programas y proyectos establecidos en el POT, los cuales debieron ser ejecutados por la administración saliente a través de su correspondiente Plan de Desarrollo.

Los procesos de revisión de los POT se dan por iniciativa del alcalde. La etapa de revisión se realiza para mejorar la gestión pública y administrativa, planificar el desarrollo del territorio en el mediano y largo plazo, garantizar la protección y conservación de los recursos naturales y mejorar las condiciones socio-económicas de los habitantes.



¿Es diferente la revisión de la modificación de los planes?

Sí. La revisión y la modificación de los POT se genera por circunstancias distintas. Para que tenga lugar la revisión debe ocurrir que: 1) Por iniciativa del alcalde —al inicio de su periodo constitucional— los concejales decidan revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los POT, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos o; 2) Por una de las situaciones excepcionales mencionadas en el artículo 5 decreto 4002 de 2004, compilado en el Decreto 1077 de 2015. Entre ellas por razones de excepcional interés público, fuerza mayor o caso fortuito; en ellas el alcalde puede iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos.

→ Las revisiones pueden ser adoptadas por decreto del alcalde cuando transcurridos 90 días de la presentación del proyecto de revisión, el concejo municipal o distrital no las haya adoptado.

A su vez, la modificación de los POT se puede emprender en cualquier momento por el alcalde: 1) cuando se pretenda modificar excepcionalmente alguna o algunas normas urbanísticas estructurales o generales,

siempre que se asegure el logro de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo y, 2) siempre que se soporten técnicamente las modificaciones.

Todo proyecto de revisión y modificación del POT o de alguno de sus contenidos se debe someter a los trámites de concertación, consulta y aprobación.

5. ¿Qué aspectos se deben tener en cuenta para la implementación de los POT?

Se deben tener en cuenta:

- La ejecución de los programas y proyectos.
- El desarrollo de los usos y las actividades en cumplimiento de las normas urbanísticas.
- La puesta en marcha de los instrumentos de planificación, gestión y financiación.

Para la implementación se debe tener un programa de ejecución que defina, con carácter obligatorio, las actuaciones previstas en el territorio durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el plan de desarrollo, señalando los proyectos prioritarios, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. El programa de ejecución se integrará al plan

de inversiones del plan de desarrollo, de tal manera que el alcalde los someta a consideración del concejo para su aprobación mediante acuerdo. Su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

Ejecución de inversiones

01

Se requiere que cada administración municipal que participa en la implementación del POT, establezca el Programa de Ejecución a su cargo, el cual se integrará al Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, para que de manera conjunta se someta a consideración del Concejo Municipal.



COMO:

Proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios

02



Localización de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social

Localización de las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada



Determinación de inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios



Ajustes institucionales

03

La coordinación de la implementación del POT está a cargo de las oficinas de planeación, sin embargo la responsabilidad de su ejecución recae en todas las dependencias de la administración.

COMO:

Desarrollo de procesos necesarios



Coordinación intra e interinstitucional

Desarrollo normativo y de contenidos

Todas las actuaciones urbanísticas que se realicen en el municipio se deben adelantar de acuerdo con las previsiones y contenidos del POT

COMO:



Normas para racionalizar el uso del suelo

Acciones y actuaciones urbanísticas

Regulación ambiental, manejo de riesgo y del patrimonio

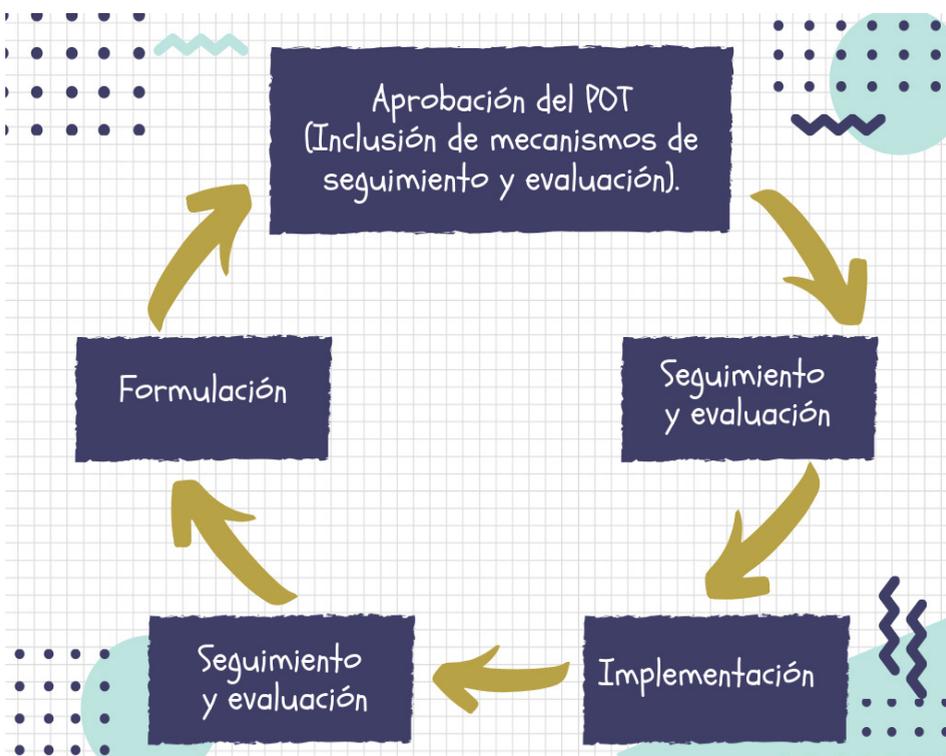


POT

6 ¿Se debe realizar un seguimiento y evaluación del POT?

Sí. El POT al ser una política pública no se agota en su formulación e implementación, sino que es necesario hacer un seguimiento y evaluación. El seguimiento del POT tiene como objetivo brindar a las autoridades y actores involucrados en la planificación territorial, un conocimiento anticipado y constante sobre el grado de progreso y avance en la implementación de los instrumentos de planificación y del logro de resultados. Por su parte, la evaluación es un ejercicio más complejo, que busca determinar los progresos del POT, el grado de ejecución y el impacto de algunas acciones y decisiones en el desempeño general de los municipios y distritos en relación con el territorio.

El seguimiento y la evaluación son importantes porque de estos procesos surgen elementos y observaciones que alimentan las revisiones del POT. Por tanto deben realizarse permanentemente.



La evaluación que se hace a partir de la formulación del plan de ordenamiento territorial permite analizar los resultados en cualquier momento de su ejecución:



7 ¿Qué hay que tener en cuenta para la planeación del ordenamiento territorial?

Se deben tener en cuenta las determinantes de ordenamiento territorial.

¿Qué son las determinantes del ordenamiento territorial?

Las determinantes comprenden todas aquellas normas, directrices, políticas, regulaciones o disposiciones expedidas por diversas autoridades (congreso, presidencia, ministerios, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, entre otros), que constituyen criterios o parámetros de superior jerarquía que condicionan o limitan la reglamentación de los usos del suelo por parte de los municipios (artículo 313, numeral 7, C.P.) y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio por parte de los departamentos (artículo 298, C.P.).

Las determinantes tienen fundamento jurídico en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y en los artículos 2.2.2.1.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015 que desarrolla las determinantes de ordenamiento territorial del suelo rural:

ART 10: DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1

Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:



A.

Directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales: limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.



C.

Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.



B.

Regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras. Las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional.



D.

Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2

Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.



3

El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.



4

Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley.



Además, existen otras condiciones que, sin estar planteadas expresamente como determinantes, deben ser tenidas en cuenta como normas con carácter prevalente para decidir la preferencia de ciertas actividades sobre el territorio. Es el caso de los territorios colectivos de comunidades étnicas y de los territorios microfocalizados para restitución de tierras, por la priorización tanto de las garantías a los derechos, como de las acciones conducentes a prevenir nuevas victimizaciones y a crear condiciones para la paz.



**"LA PAZ TERRITORIAL BUSCA COMPLEMENTAR EL ENFOQUE DE DERECHOS CON UN ENFOQUE TERRITORIAL. PRIMERO PORQUE EL CONFLICTO HA AFECTADO MÁS A UNOS TERRITORIOS QUE A OTROS Y PORQUE ESE CAMBIO NO SE VA A LOGRAR SI NO SE ARTICULAN LOS ESFUERZOS Y SE MOVILIZA A LA POBLACIÓN EN ESOS TERRITORIOS ALREDEDOR DE LA PAZ".
(JARAMILLO, 2013, P. 1).**

La apuesta por un ordenamiento del territorio para la paz, que permita reducir la inequidad y cerrar la brecha entre el ámbito urbano y el rural, debe tener en cuenta los temas que fueron priorizados desde el Acuerdo Final:

El problema del campo y el acceso al uso de la tierra. Los planes deben disponer y brindar servicios públicos adecuados a las zonas rurales, impulsar la economía campesina, promover la seguridad alimentaria y la formalización de los derechos sobre la tierra.



Nuevas formas de inclusión e integración territorial. Debe construirse una coalición entre las entidades estatales y las comunidades, de tal manera que el Ordenamiento Territorial sea fruto del establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que contribuyan a la generación de un uso sostenible y que produzca bienestar para todos en el territorio.



La participación política y la promoción de mecanismos de participación en todos los ámbitos y niveles.



Viabilizar las acciones para el restablecimiento de los derechos de las víctimas y para prevenir otras manifestaciones del conflicto armado.



8 ¿Se debe tener en cuenta la gestión del riesgo y el cambio climático en la planeación del ordenamiento del territorio?

Sí. El impacto del cambio climático sobre el territorio sugiere la necesidad de implementar acciones inmediatas en relación con la gestión del riesgo, y la mitigación y adaptación. En los procesos de planeación del ordenamiento del territorio se deben hacer estudios en detalle, con el fin de identificar dónde se han venido presentando la mayor cantidad de fenómenos y dónde se advierten cambios significativos con relación al aumento de temperatura o precipitaciones.

En el año 2012, el Congreso promulgó la Ley 1523. De acuerdo con esta norma, la gestión del riesgo:

Es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, al bienestar, a la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.



La gestión del riesgo está orientada por los siguientes principios generales:



Estas normas establecen la obligatoriedad de incorporar el tema de la gestión del riesgo como un componente necesario de los instrumentos de ordenamiento territorial, a partir de los siguientes procesos de gestión:



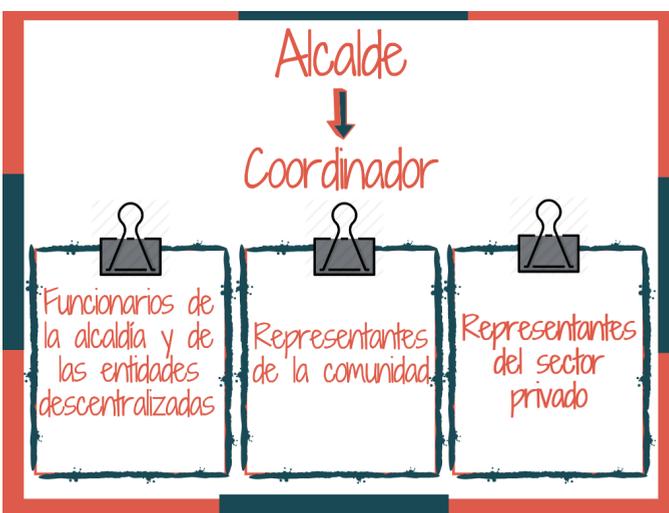
Los procesos de gestión están dirigidos a desarrollar las finalidades de la política pública nacional en materia de gestión del riesgo de desastres consignadas en la Ley 1523 de 2012, que se orientan a la garantía de territorios con desarrollo seguro y sostenible (artículo 40).

Las normas relativas a la gestión del riesgo constituyen determinantes del Ordenamiento Territorial, lo que significa que es imprescindible su aplicación en los procesos de formulación e implementación del Ordenamiento Territorial.

Para viabilizar la gestión del riesgo en el territorio se han creado los consejos territoriales de gestión del riesgo. En el ámbito local hablamos de los concejos municipales de gestión del riesgo (CMGR).

Los CMGR buscan ser una instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, para garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres en el municipio.

En los CMGR deben confluir diversas entidades municipales y la comunidad. Están dirigidos por el alcalde, quien debe designar un coordinador encargado de vigilar, promover y garantizar la gestión del riesgo en el municipio. En su conformación la ley prevé que deben estar presentes:



En lo concerniente a la gestión del riesgo y cambio climático, los municipios deben:



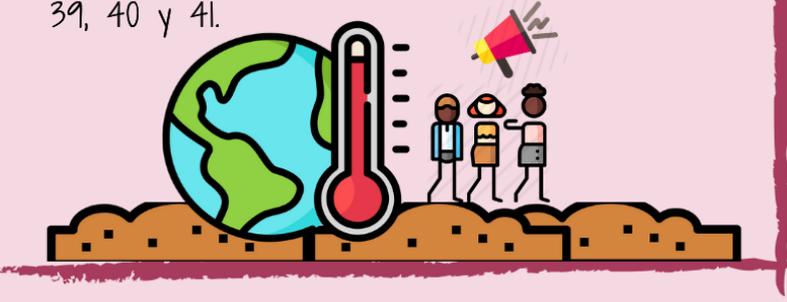
- ★ Hacer estudios adecuados y detallados que permitan proteger a la población a partir de una identificación y caracterización de las condiciones geológicas, geomorfológicas, climáticas y sumadas a los procesos de ocupación y uso del suelo
- ★ Analizar la ubicación espacial adecuada de las actividades económicas de tal forma que no generen riesgo para los pobladores.
- ★ Intensificar acciones que permitan contrarrestar el cambio climático y prepararse adecuadamente para enfrentar los efectos del mismo.
- ★ Identificar la recurrencia de afectaciones asociadas, principalmente, a movimientos en masa, avenidas torrenciales, inundaciones, erosión costera y a la considerable distribución espacial de amenazas muy altas, altas y medias.
- ★ Coordinarse con la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, con las Corporaciones Autónomas, con los departamentos, con los diferentes sectores económicos y comunidades y demás autoridades ambientales, para elaborar o actualizar los Planes Municipales de Gestión de Riesgo de Desastres.
- ★ Crear redes municipales y subregionales de alertas tempranas, que nutran de información a las redes departamentales.
- ★ Realizar las intervenciones locales que sean necesarias, considerando las prioritizaciones que se derivan de los estudios básicos y de los procesos de conocimiento del riesgo.
- ★ En articulación con los sectores inmobiliarios, de construcción e infraestructura en general y la institucionalidad asociada al tema y en concordancia con la Política Nacional de Cambio Climático, deberán incorporar medidas de adaptación frente al posible aumento de fenómenos amenazantes, principalmente en las zonas donde se proyecta mayor incremento de la precipitación promedio en relación al cambio climático.

- ★ Implementar medidas de manejo especial, mediante el desarrollo de usos agroforestales, agrosilvopastoriles, buenas prácticas culturales de conservación y manejo de cultivos, entre otros, así como la realización de estudios detallados en áreas de restricción por amenaza; todo ello orientado a evitar la aparición de nuevas áreas con amenaza alta y por tanto a reducir el riesgo y a propiciar una mejor adaptación de las actividades económicas frente a las variaciones que trae consigo el cambio climático.
- ★ Promover la implementación de mecanismos referentes al aprovechamiento sostenible de los ecosistemas, que garanticen la continuidad de las coberturas boscosas, consolidando medidas de reducción prospectiva del riesgo, de adaptación al cambio climático de mitigación de gases efecto invernadero.
- ★ La implementación de estos mecanismos apunta a relacionar las esferas económica y ambiental, gestionar prospectivamente el riesgo y aumentar la resiliencia de ecosistemas y comunidades –étnicas y rurales e inclusive urbanas– que aprovechan los servicios ecosistémicos de la base natural de los respectivos territorios municipales.
- ★ Fomentar y fortalecer prácticas y actividades que posibiliten aprovechamiento sostenible de los ecosistemas, de tal forma que, a partir de estas estrategias se contribuya a prevenir, minimizar, mitigar o contrarrestar las condiciones de vulnerabilidad y riesgo y se avance en la adaptación y mitigación del cambio climático.
- ★ Los municipios costeros deben analizar y estudiar en detalle los procesos de erosión costera y adoptar los planes e instrumentos indispensables para prevenir y adaptarse a los procesos que se deriven del cambio climático, a partir de los escenarios de cambios en la línea de costa y ascensos del nivel del mar planteados por el INVEMAR (2017), en el marco de la Tercera Comunicación entregada por el IDEAM (2017).

Los estudios que adelanten los municipios deben identificar acciones para reducir los riesgos presentes en el territorio y planificar su manejo en caso de materializarse. También deben incorporar el análisis de la vulnerabilidad (fragilidad y grado de resiliencia de las comunidades) frente al cambio climático.

★ La Ley 1931 de 2018 hace igualmente un llamado a la articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, en relación con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático.

★ A su vez, señala que esto aplica para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales como en los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo III de la Ley 1523 de 2012, lo que incluye los planes de ordenamiento territorial de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41.



Las medidas de adaptación al riesgo no sólo deben estar orientadas a la reducción correctiva y prospectiva del mismo y al mejoramiento de la adaptación al cambio climático, sino que se deben elaborar conjuntamente con las comunidades para que no vayan en contra de su cultura y prácticas territoriales.

9. Juego de roles para la planeación del ordenamiento en defensa del territorio

Tiempo de duración:

- Quince minutos para explicar la actividad.
- Diez minutos para distribuir los roles y crear los grupos.
- 20 minutos para desarrollar la actividad.
- De 20 a 30 minutos para la retroalimentación de la experiencia.

Consiste en la representación espontánea de una situación real. Una vez identificados los conflictos o problemas en la cartografía social, los participantes escogen una de tales situaciones. Luego, identifican los mecanismos, las actividades de gestión entre otras tareas de la planeación y los actores que deben tomar parte en ellas, de tal manera que su inclusión en el ordenamiento del territorio ayude a tramitar la situación.

Objetivo: reflexionar sobre la forma en que la planeación del ordenamiento territorial contribuye a la defensa del territorio. Las diferentes formas en que la comunidad puede tomar parte en las decisiones que las afectan. Los actores presentes en el territorio y sus responsabilidades en la formulación, implementación, gestión y seguimiento de la planeación del ordenamiento territorial.

MÓDULO 3

Participación ciudadana para la defensa del territorio

La participación ciudadana en la planeación del ordenamiento territorial como estrategia para la defensa del territorio

Defender el territorio de aquello que amenaza la calidad de vida de los habitantes, porque interfiere con sus maneras de habitarlo, con sus prácticas culturales, económicas, recursos, e incluso algunas de las formas de vida que lo habitan, es una tarea que debe convocar a toda la comunidad.

La participación en la defensa del territorio busca que el proceso de planificación -por más técnico que sea- siempre comience por la comunidad y cuente con ella en su desarrollo.

La participación de la comunidad es una de las estrategias más importantes para la defensa del territorio. Es la forma de proteger el interés general y superar las amenazas de que posibles intereses particulares determinen la planeación territorial.

Unirse para defender el territorio

Es importante que los habitantes del territorio se unan en defensa de su ordenamiento autónomo y

para la construcción de una vida digna en comunidad. La reflexión y discusión entre los habitantes permite entender diferentes problemáticas, la mejor forma de gestionarlas en la planeación, y buscar las decisiones colectivas que permitan ese bien general. Para ello se deben implementar estrategias que permitan la organización de la comunidad hacia una participación efectiva.

Participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el territorio y solidaridad intergeneracional

La defensa del territorio por medio de la planeación del ordenamiento, implica la toma de decisiones con miras al bienestar general de quienes lo habitan. Pero, ¿este interés es sólo de las personas que actualmente viven allí? ¿qué sucede con aquellos que aún no han nacido, con quienes vivirán en un futuro en ese territorio y necesitarán de sus recursos?

Hay unos derechos que pertenecen a esas generaciones futuras y que generan obligaciones a las generaciones actuales. Así, cuando se toman decisiones sobre la planeación del territorio se debe tener presente a aquellos

que se verán afectados por dichas decisiones, incluyendo a las generaciones futuras.

Al decidir sobre el uso de los escasos recursos del territorio, se debe considerar las necesidades actuales y cuál es nuestro nivel de consumo, para definir cómo vamos a administrar usando lo necesario y cuidando los recursos que las futuras generaciones también tienen derecho a disfrutar.

En la planeación territorial para la defensa del territorio hay que tener presente entonces que las decisiones deben buscar el bienestar de todos a largo plazo y no los intereses de algunos a corto plazo.

¿Es necesaria la participación en la toma de decisiones sobre la organización del territorio?

Sí, no sólo como un derecho ciudadano, sino como una obligación que está en la Constitución y en la Ley.

El ordenamiento territorial tiene como objetivo lograr una distribución territorial más equitativa y mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Por ello, el compromiso participativo de los actores del territorio, es la base principal para que el plan de ordenamiento territorial tenga aceptación y aplicabilidad efectiva.

La **participación democrática** debe estar en todas las etapas de la planeación del ordenamiento territorial. Ningún POT puede ser aprobado sin cumplir dicha participación.



La participación es un fin del Estado y el **Estado tiene el deber de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan**, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (artículo 2º C.P). Es también un derecho fundamental (artículo 40 C.P) que debe ser promovido por las autoridades municipales (artículo 311 C.P).

La participación debe ser garantizada de manera especial a las comunidades indígenas y afrocolombianas en las decisiones que tengan que ver con explotación de recursos naturales en los territorios de estas comunidades (artículo 330 C.P). Así mismo, es indispensable la participación de

las comunidades en cualquier decisión que tenga repercusión en temas ambientales (artículo 79 C.P).

Para la aprobación de los POT se requiere garantizar la participación democrática y la concertación institucional.



¿Cómo debe ser la participación de la ciudadanía?

Incluyente. Deben participar todos sin distinción de grupo étnico, político o de género, capacidad económica entre otros. Este es el lugar para dar los debates más importantes en las decisiones sobre el territorio, los cuales deben ser públicos, por lo que los intereses deben manifestarse de forma abierta.

Deliberativa. Implica la exposición de las posiciones propias sobre los diferentes temas a decidir y la disposición a escuchar propuestas y posturas diferentes. Para ello se requiere que la información sea pública y clara, que no se encuentre en un lenguaje técnico confuso o de difícil comprensión para quienes habitan el territorio.

Incidente. La participación debe producir aportes que sean tenidos en cuenta en la planificación territorial. Implica una toma de decisión real y no meros ejercicios consultivos o de socialización.

¿Cómo participamos en el procedimiento para la elaboración del POT, PBT o EOT?

La participación democrática se debe realizar en todas las fases de los planes de ordenamiento. Sin dicha participación no se puede presentar el plan para su aprobación (arts. 24 y 15 de la Ley 388 de 1997). Sin embargo, hay algunas fases en las que se otorga un énfasis especial a algunos de estos mecanismos, que son: el derecho de petición, el cabildo abierto, la rendición de cuentas, audiencias públicas, las veedurías ciudadanas, y la consulta popular.

Es importante tener en cuenta la Ley 388 de 1997 que establece en el artículo 4 una lista sobre cómo se puede desarrollar la participación ciudadana en los POT. Veamos:

MECANISMOS PARA PARTICIPAR EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL



→ **Derecho de petición**

Es un derecho fundamental. Se encuentra establecido en el art. 23 de la Constitución —y reglamentado en la Ley Estatutaria 1755 de 2015— y consiste en el derecho que tenemos todos los ciudadanos de elevar peticiones respetuosas a las autoridades sobre cualquier tema relativo a sus funciones. Todas las peticiones deben ser respondidas, salvo que se trate de información que esté protegida con confidencialidad.

→ **Cabildo Abierto**

Es un mecanismo de participación de origen popular, es decir, se realiza a petición de la ciudadanía. Es una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad (art. 9, Ley 134 de 1994).

En la planeación territorial, el cabildo abierto es un mecanismo de participación obligatorio, y tiene que celebrarse antes del estudio y análisis de los POT (art. 2, Ley 507 de 1999).

→ **Consulta Popular**

Los alcaldes pueden convocar consultas populares para que el pueblo decida sobre asuntos

municipales. También el diez por ciento (10%) de quienes conforman el censo electoral del municipio puede solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad. La decisión del pueblo será obligatoria siempre que haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral (art.41, literal C, Ley 1757 de 2015).

Con la sentencia SU-095 de 2018 la Corte Constitucional prohíbe el uso de las consultas populares para la toma de decisión por parte de la población con relación a decisiones sobre actividades mineras y de hidrocarburos en el territorio. Sin embargo no deja de lado la posibilidad de usarlas de acuerdo a las competencias municipales de ordenar y defender el territorio (así como tampoco se excluye la toma de decisiones en los POT sobre las actividades mencionadas).

→ **Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas es una obligación para todas las autoridades de la administración pública nacional y territorial. Se encuentra establecida el artículo 270 de la Constitución y consiste en la participación ciudadana para vigilar la gestión pública.

Todo el proceso de creación, modificación y discusión de los POT implica no sólo la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones **sino un control de la ciudadanía a los alcaldes, concejales y a todas las autoridades implicadas en dicho proceso.**

Para que la rendición de cuentas sea posible, las administraciones deben:

- Brindar información transparente, clara, y accesible a los ciudadanos en caso de tratarse de información técnica; y al derecho de los habitantes de pedir dicha información a la administración.
- Crear espacios de diálogo y encuentros presenciales, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas. Estos pueden ser complementados con espacios virtuales de darse las condiciones para ello.
- Estos espacios son obligatorios. Las administraciones deben organizarlos y convocar a la comunidad a un acto público para evaluar su gestión.

→ **Acción de cumplimiento.**

La acción de cumplimiento permite exigirle a las autoridades, por intermedio de un juez de especialidad administrativa o

civil, que cumpla (o ejecute) las obligaciones que se encuentran en la ley y en los actos administrativos y no están siendo cumplidas por la administración.

Esta acción puede ser presentada por las organizaciones sociales, las ONG o por cualquier ciudadano sin necesidad de abogado. Se interpone contra las autoridades, públicas o privadas, que tengan responsabilidades legales y/o administrativas frente a los POT, y que las estén incumpliendo por acción u omisión.

→ **Veedurías ciudadanas**

Las veedurías ciudadanas son un mecanismo democrático, regulado por la Ley 850 del 2003 y la Ley 1757 de 2015. Consiste en que los ciudadanos pueden constituir un órgano de representación para vigilar la gestión de las autoridades públicas, así como de privados cuando estos utilicen recursos públicos, o ejecuten un programa, proyecto, contrato o la prestación de un servicio público.

Es necesario que se elija de forma democrática a los veedores por parte de la comunidad. Después se debe elaborar un documento en el que se indique el nombre de quienes fueron elegidos con documento de identidad, especificar qué van a vigilar –por ejemplo el proceso de elaboración del POT– y el lugar donde se constituyó la veeduría. El proceso termina cuando se lleva

este documento a la personería o a la cámara de comercio.

Una vez constituida, la veeduría tiene el compromiso de mantener un funcionamiento democrático y transparente. Y tiene la tarea de vigilar a las autoridades públicas, por ejemplo: pidiendo rendición de informes sobre el gasto de presupuesto o sobre la ejecución de un contrato. Además, tiene la tarea de denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

La consulta previa en el POT

La consulta previa es un mecanismo de participación ciudadana que consiste en la obligación de consultar a las comunidades étnicas y pueblos afro. Es además un derecho fundamental de dichas comunidades siempre que se vayan a realizar proyectos, obras, actividades, o en general, se tomen o vayan a tomar decisiones que incidan directamente sobre su comunidad. La garantía consiste en la necesidad de realizar un trámite de consulta complejo y previo a la adopción de cualquier medida que afecte directamente los derechos de los pueblos étnicos y pueblos afro. No realizar la consulta implica, por un lado, violar un derecho fundamental y, por otro, viciar los actos de cualquier naturaleza que se dieron con ocasión de esos procesos.

Por ello se debe tener en cuenta lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia SU 123 de 2018:

- Debe realizarse en municipios que cuenten con presencia de comunidades étnicas o pueblos afro. No es necesario que las comunidades estén registradas en el Ministerio del Interior. El reconocimiento a las comunidades étnicas y a los pueblos afro y la obligatoriedad de que sean consultados previamente deriva de la existencia misma de las comunidades.
- Es vinculante. Es decir, las decisiones que se tomen durante la consulta tienen que ser incluidas en el POT
- La realización de esta consulta previa en los POT permite la participación en el ordenamiento del territorio de las comunidades étnicas y pueblos afro, que no se sustituye con la consulta previa que tiene que realizarse en cada uno de los proyectos que les afecta.

→ **Concertación y consulta**

Antes de que el alcalde presente el proyecto al concejo, se debe realizar una concertación institucional donde será sometido a consideración de la corporación autónoma regional o de la autoridad ambiental correspondiente, y cuya

decisión será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente. Paralelo a esto se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana quién vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas.

La realización del POT debe desarrollarse garantizando la participación y la concertación con las siguientes instancias:



ETAPAS DE CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA PARA LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El proyecto del plan será sometido a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente para que esta se pronuncie sobre los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia, para lo cual contará con 30 días. Esta decisión puede ser apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

Paralelo a esto (es decir, dentro del término anterior) se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana, quien vigilará su armonía con los planes y directrices de municipios que formen parte de áreas metropolitanas.

Después de que el proyecto sea revisado por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas en los asuntos de su competencia, este se pondrá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, el cual deberá emitir concepto y formular recomendaciones dentro de los 30 días siguientes.

Durante el periodo de revisión del plan por las tres primeras instancias se debe tener en cuenta que es obligación de la administración municipal o distrital:

Realizar convocatorias públicas para la discusión del plan con las juntas administradoras locales y las demás agrupaciones ciudadanas.

Exponer los documentos básicos del Plan en sitios accesibles a todos los interesados.

Recoger las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, para proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan.

→ Participación a través de los consejos territoriales de planeación

Las autoridades municipales deben promover la conformación de los consejos territoriales de planeación, que tienen como función garantizar la participación ciudadana (art.34, Ley 152 de 1994). Estos estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas presentadas por las correspondientes autoridades y organizaciones sociales, de acuerdo con la composición que definan las asambleas o concejos, según sea el caso.

Los consejos territoriales de planeación (CTP) garantizan la participación ciudadana y representan a la sociedad civil en los procesos de planeación del desarrollo y de planeación territorial. Están regulados por la Constitución Política de 1991, en el artículo 340, por la Ley 388 de 1997 y por la Ley 152 de 1994.

Los CTP permiten consolidar un proceso de difusión de las acciones formuladas en el POT, los avances de su ejecución, y mantener un diálogo constante entre las autoridades municipales y la sociedad civil.



→ Consejo consultivo de ordenamiento

En los municipios con población superior a los 30.000 habitantes, los alcaldes deberán conformar este consejo, que actúa como instancia asesora de la administración municipal y una de sus principales tareas es la de realizar un seguimiento permanente al POT. Debe estar conformado por funcionarios de la administración, y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. También harán parte de este consejo los curadores urbanos, en las ciudades donde exista esta institución. Los miembros del consejo consultivo pueden ser escogidos entre los integrantes del consejo territorial de planeación (art. 2.2.2.1.2.5.4 del Decreto 1077 de 2015).

→ Participación a través de las Juntas Administradoras Locales

Las JAL son corporaciones administrativas que sirven para ejercer control y veeduría en los respectivos barrios, veredas y corregimientos. Constituyen así un espacio democrático importante para discutir lo relacionado con la planeación territorial. La administración debe convocar a audiencias con las JAL para la discusión del Plan (art. 24, Ley 388 de 1997).

¿Cuándo podemos participar?

La participación debe cumplirse en todas las etapas de elaboración de los POT:

1) Etapa Preliminar: en esta etapa se realiza un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y así como de los procesos participativos requeridos para la elaboración del plan; la identificación de los recursos y actividades necesarias; y la definición de los temas estratégicos y prioritarios de la proyección espacial de actividades en el territorio, en función de la vocación del municipio o distrito de acuerdo con las políticas sociales y económicas definidas en el plan de desarrollo y la estrategia de articulación con dicho plan y otros planes sectoriales. En esta etapa se deben tener presentes aquellos mecanismos referidos a los procesos participativos requeridos para la elaboración del POT.

De esta etapa debe obtenerse:

- La cartografía, que debe contener la información de fuentes secundarias como el plan de desarrollo, proyectos de inversión, dimensiones y atributos, y la visión urbano-regional.
- Escenarios de ordenamiento del territorio para el futuro desarrollo del municipio o distrito.

- Documento síntesis de la primera valoración sobre información secundaria. Debe contener: el estado general de la información existente, los vacíos y entidades responsables, y las conclusiones que permitan una aproximación a los problemas y conflictos del municipio o distrito (art. 2.2.2.1.2.4.2 del Decreto 1077 de 2015). Debe estar al alcance de todos los interesados en participar —de no ser así, se puede solicitar por medio del derecho de petición—.

2) Etapa de diagnóstico: esta etapa corresponde al **análisis territorial**. Ayuda a validar la información económica, social, financiera y ambiental, así como a la identificación de los problemas, necesidades, uso del suelo, conservación del patrimonio cultural, conflictos existentes, potencialidades y limitantes de un territorio.

Por ejemplo, si hay un crecimiento demográfico considerable, se deben valorar las necesidades de la población con la necesidad de la generación de espacio público, de servicios públicos domiciliarios o de servicios como el transporte público, entre otros.

Esta fase permite consolidar la imagen actual del territorio para confrontarla con la imagen deseada, para poder formular adecuadamente el

propósito general de desarrollo. El diagnóstico debe incluir el análisis de la visión urbano-regional del municipio o distrito; las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural, en lo ambiental, lo económico y social, lo cultural y lo institucional; además de los atributos o elementos estructurantes del territorio.

Como resultado de esta etapa debe obtenerse:

- La presentación del diagnóstico por cada uno de los temas.
- Los planos técnicos y de percepción social de la visión urbano-regional, las dimensiones y los atributos.
- Un documento síntesis (art. 2.2.2.1.2.1.4.3 del Decreto 1077 de 2015).

En esta etapa es obligatorio realizar el cabildo abierto (art. 2, Ley 507 de 1999).

3) Etapa de formulación: es el proceso propiamente dicho de **planeación** del ordenamiento del territorio. Con base en los resultados obtenidos del análisis territorial, se formulan las acciones y actuaciones para alcanzar la imagen deseada del municipio. La formulación incluye el análisis de la visión urbano-regional del municipio y del modelo que se quiere desarrollar. Aunque esta etapa sea

ejecutada por un equipo técnico o consultor, es una actividad que está a cargo del municipio y sus autoridades, quienes deben estar atentos al desarrollo del proceso de planeación.

La formulación del plan comprende el proceso de la toma de las decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, las cuales se traducen en los componentes generales y su contenido estructural, urbano y rural. Debe incluir además las acciones y actuaciones que serán incorporadas en el programa de ejecución. El resultado de esta etapa es el documento con los contenidos enunciados, los cuales son sometidos a la aprobación de las instancias competentes.

En esta etapa es indispensable la participación ciudadana y en general de los diversos actores que viven en el territorio para que, además de brindar una información completa de lo que ocurre en su cotidianidad, se enteren del proceso y su conocimiento sea fuente de las decisiones que se tomen. La población debe participar en la definición del contenido urbano y rural; así como en la concertación del POT a través de representantes —elegidos mediante mecanismos que respeten la pluralidad—.

Los escenarios de concertación institucional y consulta ciudadana se realizan a través de las

CAR o la autoridad ambiental correspondiente, la junta metropolitana, concertación del consejo territorial de planeación; en audiencias públicas con las juntas administradoras local, entre otros.

4) Etapa de implementación:

esta etapa hace parte del proceso de **gestión** del ordenamiento territorial. Corresponde a la ejecución de las acciones financieras, técnicas e institucionales para poner en marcha el POT. Las administraciones locales lideran la implementación y la ejecución de las acciones. La participación de la comunidad es determinante para hacer realidad el ordenamiento territorial planeado y deseado.

Las administraciones municipales deben ejecutar las acciones planteadas en el POT, lo que implica una integración de recursos financieros, institucionales y políticos. Conjuntamente, se debe desarrollar la etapa de seguimiento y evaluación, la cual permite medir los avances en la implementación e identificar los problemas presentados en su ejecución.

Los aspectos que se deben tener en cuenta en la implementación del POT son:

- La ejecución de los programas y proyectos.
- El desarrollo de los usos y las

actividades en cumplimiento de las normas urbanísticas.

- La puesta en marcha de los instrumentos de planificación, gestión y financiación.

Se debe tener un **programa de ejecución** que defina – con carácter obligatorio– las actuaciones sobre el territorio previstas durante el período de la correspondiente administración,

de acuerdo con lo definido en el plan de desarrollo, señalando los proyectos prioritarios, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. El programa de ejecución se integrará al plan de inversiones del plan de desarrollo, de tal manera que el alcalde los ponga a consideración del concejo para su aprobación mediante acuerdo.

PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LAS FASES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO (ART. 24 Y 15 DE LA LEY 388 DE 1997)

1

FASE PRELIMINAR

Se deben tener presentes, en los análisis previos a la elaboración del plan, los mecanismos referidos a los procesos participativos que se requieren para la elaboración del plan.



- Resultados: un documento síntesis que debe contener el estado general de la información existente, los vacíos y entidades responsables y las conclusiones. Este documento síntesis debe estar al alcance de todos los interesados en la participación. De no ser así, se debe solicitar y para ello se cuenta con el derecho de petición.

2

FASE DE DIAGNÓSTICO



Se confronta la imagen del territorio con aquella que se desea del mismo, se debe tener presente la percepción social de la visión del desarrollo urbano-regional, cultural, económico y social. Art. 2.2.2.1.2.4.3 del decreto 1077 de 2015).



- Resultados: percepción social de la visión urbano regional, documento síntesis del diagnóstico por cada uno de los temas. Es obligatoria la realización del cabildo abierto (Art. 2 de la ley 507 de 1999).

3

ETAPA DE FORMULACIÓN

Comprende el proceso de la toma de decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, las cuales se traducen en los componentes generales y su contenido estructural, urbano y rural (Art 2.2.2.1.2.4.4 del decreto 1077 de 2015)



- Es absolutamente indispensable la participación ciudadana.

Debe haber participación:

- En la definición del contenido urbano del Plan de Ordenamiento.
- En la definición del contenido rural del Plan de Ordenamiento.
- En la concertación de los planes de ordenamiento territorial a través de representantes que serán elegidas a través de mecanismos que respeten la pluralidad.
- Concertación institucional y consulta ciudadana.



4

ETAPA INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Se deben realizar las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del Plan de Ordenamiento en aspectos tales como los financieros, de capacidad institucional, de desarrollo técnico y de capacidad de convocatoria y de concertación (Art. 2.2.2.1.2.4.5 del Decreto 1077 de 2015).



5

ETAPA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Es una etapa permanente, la participación se puede (y debe) dar todo el tiempo de la vigencia del plan, por ejemplo:



- Las organizaciones cívicas podrán **proponer**, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de **usos y aprovechamientos del suelo** en micro zonas de escala vecinal.
- Las organizaciones cívicas podrán **formular** y proponer **planes parciales** (Art. 22 de la ley 388 de 1997).



En esta etapa son claves tanto la rendición de cuentas por parte de los habitantes, como las veedurías ciudadanas para garantizar el cumplimiento y para impedir la violación de las normas establecidas.

La participación ciudadana y las competencias de los municipios en las figuras que condicionan el ordenamiento del territorio

Para la formulación de los POT se debe tener en cuenta el surgimiento de figuras que pueden llegar a restringir o limitar los usos del suelo, en razón a la prerrogativa de utilidad pública y de interés general que las ampara:



Zonas de interés para el desarrollo rural, económico y social –ZIDRES–
Creadas por la Ley 1776 de 2016, con el fin de promover un ordenamiento rural competitivo alrededor de la agroindustria en territorios con aptitud agrícola, pecuario, forestal y piscícola.

Aunque se plantean para la ejecución e implementación de este tipo de proyectos, también están orientadas al fortalecimiento de la infraestructura para la competitividad por lo que pueden llegar a coincidir con las otras figuras como los PINES y en lugar de favorecer el acceso a la tierra y fomentar la agricultura campesina, pueden convertirse en figuras restrictivas de los procesos de restitución y acceso a la formalización de tierras.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-077 de 2017, plantea algunas restricciones con respecto a las ZIDRES que se deben tener en cuenta en los procesos de planificación del ordenamiento territorial para la defensa del territorio:

La necesidad de agotar el mecanismo de consulta previa cuando haya delimitación y comprenda territorios con presencia de comunidades indígenas.



La obligación de adelantar un proceso de información, coordinación y concertación con los Concejos Municipales de los entes territoriales que resulten afectados por estas decisiones.



La obligación de tomar en cuenta los planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de esos municipios en la identificación, delimitación y aprobación de las ZIDRES.



La Ley 1776 de 2016 es reglamentada por el Decreto 1273 de 2016, donde se indican los aspectos procedimentales concernientes a la identificación y delimitación de las ZIDRES. En la delimitación y aprobación se requiere la concurrencia de varias actividades técnicas, de la concertación con los concejos municipales y de la armonización con otros instrumentos de planeación como los planes ordenamiento productivo y social de la propiedad rural –POPSPR– y el diseño de un plan de desarrollo rural integral.

Las áreas para ser estimadas como ZIDRES, deben:

Estar aisladas de los centros urbanos más significativos.

Demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agroclimáticas y climáticas.

Tener baja densidad poblacional.

Ser zonas con altos índices de pobreza.

Carecer de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

A su vez, no es posible la constitución de ZIDRES en:

★ Territorios declarados como resguardos indígenas o en proceso de constitución.

★ Zonas de reserva campesina debidamente establecidas por la autoridad competente.

★ Territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras, y los territorios a los que hace referencia la Ley 70 de 1993.

★ Territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales.

★ En las tierras despojadas o en las afectadas para restitución de tierras no se podrán celebrar contratos de derecho real de superficie para constitución de ZIDRES.

★ En zonas que no cumplan con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola.

★ En zonas de amenaza relativa muy alta por movimientos en masa; pendiente del terreno mayor a 45 grados; territorios artificializados; zonas de amenaza volcánica alta.

★ En parques y áreas arqueológicas protegidas.

Proyectos de interés nacional y estratégico –PINES–

La Ley 1753 de 2015 incluyó a los PINES dentro del plan nacional de inversiones públicas. Crea también el sistema nacional de PINES como la estrategia de gestión pública para la planeación integral, optimización de los procedimientos y seguimiento de los proyectos calificados como tales por su alto impacto en el crecimiento económico y social del país.

En los procesos de ordenamiento territorial debe prestarse atención a la localización de este tipo de proyectos, de tal forma que no entren en tensión con otros usos como el de protección y conservación ambiental, que respeten los determinantes ambientales y que no comprometan los derechos de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado que tiene un carácter preferente (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-035 de 2016).

Áreas de reserva estratégica minera –AREM– o áreas con potencial minero

Las áreas de reserva estratégica minera son previstas en el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, y las áreas con potencial minero son reconocidas en la Resolución 135 de 2017 del Ministerio de Minas. Esta resolución define y reserva áreas con potencial minero en el territorio nacional.

El artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional, en la sentencia C-035 de 2016, bajo el entendido de que:



La autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios (concejos municipales y alcaldes) donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la notificación de la sentencia C-035 de 2016, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios (concejos municipales y alcaldes) donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera.



La Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de Ordenamiento Territorial.

6. Organización para la defensa del territorio

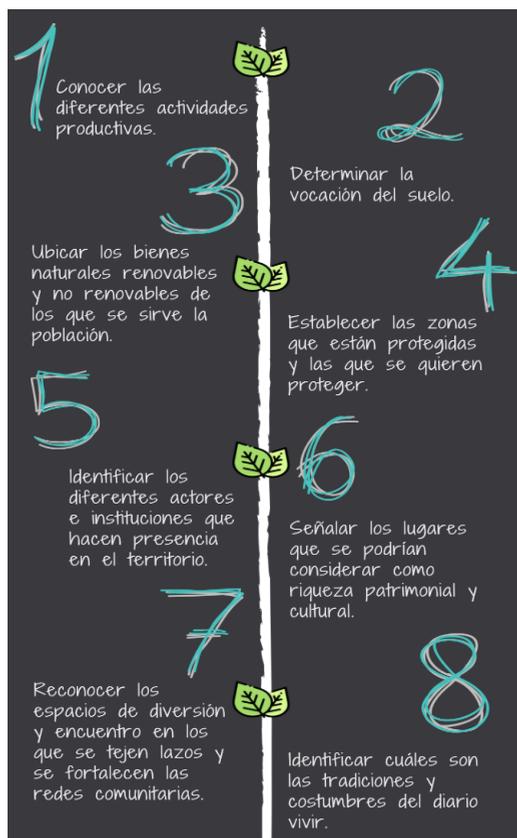
¿Quiénes pueden defender el territorio?

Las formas de organización comunitaria son muy variadas. Su principio orientador debe ser el de responder efectivamente a las necesidades que la comunidad determine y su accionar está sujeto a la creatividad popular. Cualquier persona puede defender el territorio, no importa su color de piel, sexo, género o edad. En esencia, cualquiera que sienta amor por el territorio, independientemente del

lugar que ocupa en la comunidad, tiene un papel importante. En la organización ninguna mano está de más, todas las ideas en pro del cuidado son bienvenidas e importantes.

Ideas orientadoras para la organización comunitaria

Es importante que la comunidad se reúna para encontrar la forma de asociación que mejor se ajusta a sus necesidades, así como conocer algunas de las estrategias que dejan diferentes experiencias comunitarias en la defensa del territorio.



Esta estrategia permite identificar cómo es la vida en el territorio y cómo puede verse afectada y transformada por agentes externos, o por el desarrollo de determinadas actividades que pretendan modificar las prácticas de la comunidad (algunas con la promesa de traer desarrollo para la región y progreso a sus habitantes). En estas situaciones hay que tomar decisiones y establecer diferentes rutas de diálogo. El diagnóstico del territorio por parte de la comunidad es indispensable para tomar decisiones conscientes y concertadas, que aporten al buen vivir de las personas y respeten las diferentes formas de vida presentes en el territorio.

ALGUNAS IDEAS:



Recurrir a la memoria oral, es decir, a los relatos de los y las mayores, con la intención de reconstruir la historia del espacio que se habita para afianzar la identidad territorial.

Hacer recorridos guiados por el territorio y/o carnavales temáticos para la defensa y el reconocimiento, en el que diferentes expresiones artísticas como la danza, el canto, los disfraces, la comida y la música, hagan amena e interactiva la identificación y delimitación del espacio.

NOTA:

Estos recorridos pueden organizarse para quienes habitan el territorio, pero también puede convocarse al resto de la sociedad para que pose su atención sobre los intereses externos que amenazan el bienestar de la comunidad.



DIMENSIONES A CONSIDERAR PARA LA ORGANIZACIÓN

COMUNICACIONES



Es muy importante comunicar al resto de la población nacional e internacional los peligros a los que se enfrenta el territorio y la comunidad, esto visibiliza los conflictos y permite establecer alianzas estratégicas con quienes quieran apoyar su defensa.

FINANZAS



El desarrollo de las actividades que se planteen para el fortalecimiento de los lazos comunitarios, la difusión de la información, los espacios destinados para el estudio y la formación en los temas de interés.



Es importante que hayan actividades como rifas, festivales, bingos, bailes y mesas comunitarias, entre otras, destinadas a la obtención de recursos.

LOGÍSTICA



Cada actividad debe estar bien planificada. Se debe pensar a cuántas personas y a quiénes va dirigida, cuántos días o cuánto tiempo se estima que dure, si hay necesidad de alimentos o transporte, qué materiales requiere para su ejecución, cuál es el espacio ideal para su realización, entre otras.

SALUD



Contar con personas que puedan brindar primeros auxilios en caso de emergencias.

ACCIONES JURÍDICAS

Establecer quiénes tienen mayores fortalezas para usar estas herramientas y hacer un seguimiento riguroso de su evolución.



EDUCACIÓN



Es importante que constantemente la comunidad estudie y se informe sobre lo que va pasando con el conflicto en el territorio, además de que conozca las experiencias que otras comunidades han llevado a cabo en su defensa y la construcción de una vida digna.

FORMACIÓN DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS



Es deseable tocar la puerta de todas las personas, organizaciones, instituciones, ONGs, colectividades y demás, que se interesen por lo que está pasando, y aporten desde todas las esferas en el proceso de defensa.

SEGURIDAD



Es importante que la comunidad y las organizaciones activas presentes en el territorio, determinen principios de cuidado y autocuidado que protejan a sus defensoras y defensores.

En resumen:

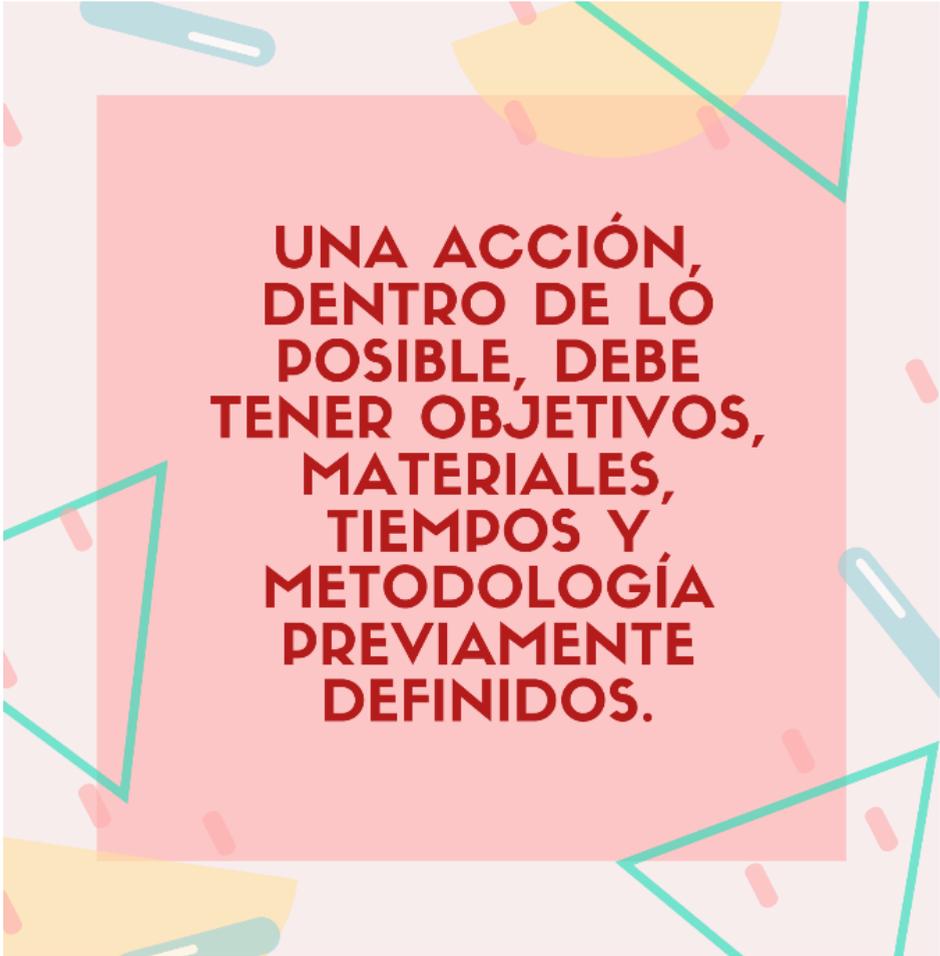
1. Reconocer el territorio.
2. Establecer objetivos concretos.
3. Ser estratégicos y cuidadosos en la generación de posibles negociaciones con los actores externos que tienen intereses en el territorio.
4. Estudiar para identificar y defender el territorio. Para ello, esta cartilla pretende suministrar elementos útiles para comprender cómo se desarrollan los procesos de planificación territorial.
5. Resaltar valores como la honestidad, la solidaridad, la empatía y el saber escuchar para fortalecer la unidad y los lazos comunitarios.

Sugerencias de metodología o formas de realizar actividades

1. Controlar el tiempo de intervención en los espacios.
2. Compartir responsabilidades. Si se decide que haya una persona con un cargo de mayor responsabilidad —por eficacia— en el proceso, es deseable que ese cargo sea rotado de forma constante. También es importante que las responsabilidades se distribuyan equitativamente.
3. Priorizar el cuidado de los demás. Dar protagonismo a los sentimientos, temores, preguntas, dudas, ideas, iniciativas y opiniones de quienes participan.

Pautas a tener en cuenta para la organización de acciones concretas:

1. Analizar qué acción se va a realizar, a quién va dirigida, en qué momento y el tiempo de su duración, en dónde realizarla y cuáles son sus objetivos.
2. Establecer las responsabilidades y las personas o grupos encargados.
3. Tener claridad en las consecuencias que pueda acarrear (legales, económicas y sociales) y cómo enfrentarlas.
4. Definir las formas en que se van a tomar las decisiones.



**UNA ACCIÓN,
DENTRO DE LO
POSIBLE, DEBE
TENER OBJETIVOS,
MATERIALES,
TIEMPOS Y
METODOLOGÍA
PREVIAMENTE
DEFINIDOS.**

¿Cuáles son los riesgos y retos en la planeación del OT como herramienta para la defensa del territorio?

Riesgos frente a la planeación del ordenamiento territorial

- El ordenamiento territorial no es una materia ajena a las tensiones entre los principios de carácter unitario y el de autonomía territorial. Sin embargo, desde el mismo diseño constitucional existen instrumentos que permiten conciliar estas diferencias, como las competencias de las entidades territoriales y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

- Uno de los principales riesgos es el de que el ejercicio de la planeación del territorio sea cooptado por agentes externos, que con promesas de solucionar las necesidades de la comunidad, usurpen su lugar en las instancias decisorias y participativas.
- El desconocimiento de los parámetros para la constitución de las PINES, ZIDRES y AREM, además de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que ha puesto límites a estas figuras.
- Los conflictos que pueden presentarse por la realización de actividades económicas sobre territorios que deben tener destinación especial, como los destinados a comunidades étnicas, los ambientales de categoría especial y los destinados a los procesos de restitución de tierras a las víctimas.
- En el marco de la planeación territorial puede haber cambios en las actividades culturales que afecten la relación de la comunidad con el territorio, por ejemplo, en los usos tradicionales, ancestrales y culturales.
- Durante la implementación del POT, las administraciones pueden concentrarse sólo en realizar las acciones y dejar de lado el seguimiento y la evaluación.
- Los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación de los POT pueden quedar por fuera del plan o que los que se diseñen sean poco claros o poco prácticos.

Retos de la administración

- Fomentar la participación ciudadana. No es una concesión a la comunidad o una potestad discrecional de quienes se encuentran en el cargo. Es una obligación de las administraciones municipales conocer todas las normas relativas a la participación y promover efectivamente que la voz de la comunidad sea escuchada en todas las etapas de elaboración de los Planes.

Entre los deberes de las autoridades públicas en la promoción de instancias de participación formales e informales, se encuentran los siguientes (capítulo VII de la Ley 1757 de 2015):

- Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación.
- Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, políticas sociales, convivencia ciudadana y reconciliación, e inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas.
- Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que se realicen por iniciativa ciudadana –redes ciudadanas, mesas de trabajo, discusión sectorial e intersectorial, entre otras–.
- Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana.
- Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas.
- Convocar a los ciudadanos a las instancias de participación. Se debe hacer con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles.
- Realizar la consulta de manera amplia y deliberativa con el fin de fortalecer el debate público con las diferentes posiciones (no pueden ser para legitimar intereses particulares o de la administración).
- Blindar el desarrollo los ejercicios de participación de la influencia de actores armados ilegales, o de otras fuentes de ilegalidad.
- Llevar un adecuado control de la información que resulte de la participación de los habitantes, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias.
- No conformar las instancias de participación con criterios políticos.
- Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias.
- El alcalde tiene el reto de involucrar a la ciudadanía en las decisiones sobre el territorio. De esto depende la legitimidad del ejercicio de su gobierno.
- La administración debe facilitar a la comunidad toda la información relevante para la toma de decisiones con relación a la organización del territorio. Esta información debe ser completa y clara –si se encuentra en un

lenguaje técnico, se debe facilitar el acceso de la población a dicho lenguaje—. Así se cumple con el principio constitucional de la publicidad y además, ayuda a crear un ambiente de confianza entre las instituciones municipales y la comunidad.

- En el proceso de formulación y adopción de los planes de ordenamiento se deben tener en cuenta los principios que orientan y fundamentan el ordenamiento del territorio. Cuando exista peligro de daño grave o irreversible sobre el territorio, los ecosistemas o las comunidades que lo habitan, la falta de certeza científica absoluta no impedirá que se tomen las medidas eficaces para impedir la degradación ambiental, así estas medidas sean evitar la realización de las actividades que generan una amenaza o peligro — principios de precaución—. A su vez, en caso de ser necesario, las autoridades locales deben, en virtud del principio de rigor subsidiario, implementar regulaciones mucho más estrictas.
- Los municipios deben impulsar el seguimiento y la evaluación del POT, y de los programas, planes y políticas que lo desarrollan.

Retos de la comunidad

- Gestionar y construir formas de organización para evitar los principales problemas que se encuentran en la participación democrática como la apatía. Con esto se debe buscar que la participación comunitaria tenga una incidencia real en las decisiones, y al mismo tiempo proteger los procesos de interés público —como la participación en la planeación del ordenamiento territorial— de que sean apropiados por intereses particulares.
- Los procesos de participación pueden ser desgastantes y frustrantes para la comunidad por no obtener de ellos resultados inmediatos. A ello se le pueden sumar preocupaciones de seguridad para la comunidad y los líderes sociales. El reto es construir una organización social para la participación de todos, que incida en la toma de decisiones, en el control social y en la rendición de cuentas de la administración. Para ello es importante establecer actividades de trabajo claras y específicas que permitan ir cumpliendo con las metas propuestas y frente a las cuales pueda hacerse seguimiento.

- El principal reto de una organización para la defensa del territorio es lograr que esta sea tan fuerte, dinámica y atractiva que comprometa a toda la comunidad en esta tarea, incluso que resulte llamativa para los niños y jóvenes, pues son quienes en un futuro tomarán decisiones determinantes para el ordenamiento del territorio y a quienes les afectarán a más largo plazo las decisiones que hoy se tomen.
- La participación es una forma de rendición de cuentas de los administradores y de control social por parte de la comunidad. Para ello la comunidad debe tener presente la obligación de la administración de promover la participación ciudadana en la organización del territorio, y su propia posibilidad de ser un control al poder por medio de la participación, de las peticiones de información, de estar al tanto de lo que se hace, de pedir cuentas sobre esas acciones y de participar para incidir en las decisiones sobre el territorio y quienes lo habitan. Para ello la comunidad debe estar informada de sus derechos, de los espacios en los que puede participar, y de las obligaciones de las autoridades locales.
- Un reto muy importante de la comunidad es el de conocer muy bien el territorio, con el fin de tomar mejor las decisiones sobre el ordenamiento del mismo y para realizar un control efectivo del plan.
- La comunidad debe tener presente que el seguimiento y la evaluación del plan debe ser permanente. Para ello, deben participar en la formulación de los mecanismos de seguimiento y evaluación para que queden consignados de manera clara, práctica y que permitan la participación de la comunidad. Es importante que cada uno de los programas, planes o políticas específicas que desarrollan el POT cuente con sus propios instrumentos para el seguimiento y la evaluación.
- Participar para que en las revisiones y ajustes del POT se tomen en cuenta los resultados del seguimiento y evaluación del mismo por parte de la comunidad.

Retos de la comunidad y de la administración territorial en conjunto

- La planeación territorial es un proceso que se caracteriza por requerir procedimientos especiales

y la aplicación de principios técnicos y jurídicos que son fundamentales y que suponen preparación por parte de la comunidad y de la administración. Uno de los retos consiste, en poder cumplir con los requisitos técnicos que este procedimiento necesita y hacerlo en estricto cumplimiento de la participación ciudadana democrática. La tarea de la comunidad es la de adquirir el conocimiento necesario que le permita una participación efectiva. La tarea de la administración es la de fomentar dicha participación sin delegar todo el procedimiento a expertos. Se debe evitar que la elaboración de los POT quede exclusivamente a cargo de los consultores.

- Cuando en el territorio se esté planeando desarrollar cualquier clase de actividad que comporte cambios en los ecosistemas y que sea susceptible de afectar otros derechos fundamentales de los ciudadanos, debe tener lugar un proceso participativo, en el que se escuche a la comunidad y a todos los posibles afectados, y que no se puede equiparar a la socialización. Este procedimiento participativo debe agotar como mínimo

las fases de convocatoria, información, consulta e iniciativa, concertación, la decisión, gestión y fiscalización.

- Es fundamental que tanto la comunidad como la administración tengan claro que los procesos de participación y concertación no equivalen a una mera socialización de las propuestas y proyectos, sino que supone una verdadera incidencia de la comunidad interesada.
- La planeación territorial debe escuchar y acoplar las diferentes visiones de desarrollo que tienen los habitantes y las autoridades. Este desarrollo no se puede limitar a una visión económica. La noción compartida de territorio debe orientar las diferentes formas de ocupar, usar y vivir el territorio.
- Uno de los retos fundamentales tanto para la comunidad como la administración es tener a la *paz territorial* como un eje transversal en los ejercicios de planeación.
- La planeación del ordenamiento del territorio, debe tener como determinantes territoriales, además de los ambientales,

los socio-económicos que derivan de la protección de derechos de población especialmente protegida como las víctimas. Debe tener en cuenta los procesos de restitución, los territorios aptos para procesos de formalización, las zonas de reserva campesina, entre otros.

- A partir de un conocimiento detallado del territorio, es un reto tanto de la comunidad como de la administración el promover una planeación del ordenamiento territorial ecosistémica, que tenga en cuenta el territorio desde una perspectiva tanto social como ambiental y no sólo administrativa, superando el fraccionamiento de los territorios y los ecosistemas, pues la diversidad medioambiental no responde siempre a los límites político-administrativos.
- Debe ser claro el compromiso con la participación democrática y con la identificación de los mecanismos de participación en la planeación del ordenamiento territorial, entre los cuales tenemos: el derecho de petición, la acción de cumplimiento, el cabildo abierto, la acción popular, la consulta previa, las veedurías ciudadanas
- y la rendición de cuentas. Además tener siempre presente que la participación democrática debe darse en todas las fases de planeación territorial: en la preliminar, de diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento. Debe ser además una participación amplia y plural.
- Tener presente que el ordenamiento territorial es una herramienta que permite proteger a la comunidad reduciendo o eliminando los riesgos y condiciones de vulnerabilidad.
- Las políticas y estrategias relativas al cambio climático y a la solidaridad intergeneracional son muy relevantes. En la planeación territorial se toman decisiones no sólo para el presente, sino también para el futuro. Existe un compromiso con las generaciones venideras de no tomar decisiones anticipadas por ellas y no agotar los recursos que necesitaran.
- No se puede desconocer el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas. Su derecho surge de la ocupación de un espacio determinado por parte

de la minoría étnica y no de la formalización del derecho de propiedad que reconoce la administración, a través de un registro. Por ello, así no exista registro de la comunidad en el Ministerio del Interior, procede la consulta previa cuando cualquier medida –incluyendo a los POT- la afecte.

Taller

- **Tiempo de duración:**

- 30 minutos de trabajo inicial por grupos
- 30 minutos de plenaria inicial.
- 30 minutos para identificar medidas y actores.
- 30 minutos para plenaria de conclusiones.

- **Objetivos**

- Identificar de manera colectiva los retos y riesgos respecto a la defensa del territorio en el municipio.
- Establecer diferentes salidas para enfrentar los riesgos y retos que permitan que los diversos actores presentes en el municipio aporten a su superación.

- **Descripción de la actividad:**

1. Los participantes se dividen en grupos y con base en la cartografía, el juego de roles, la información de la cartilla y el conocimiento que tienen los participantes sobre su territorio, los asistentes van a escribir en tarjetas de dos colores distintos: en las de un color los retos, y en las del otro color los riesgos que identifican.
2. Luego, cada grupo expone los hallazgos y pega las tarjetas en un lugar en que todos puedan verlas. Se hacen dos columnas, una para los riesgos y otra para los retos.
3. El siguiente paso es el de agrupar los riesgos y los retos que sean similares. Esto se hará en plenaria.
4. Una vez agrupados los retos y los riesgos, los participantes se dividen en grupos. Establecen las medidas para enfrentar los riesgos y retos; y los actores municipales, departamentales y nacionales, privados, comunitarios y públicos que deben involucrarse en la puesta en marcha de esas medidas.
5. Nuevamente en plenaria se pone en común lo elaborado en los grupos y con los diferentes aportes se hace una propuesta general de los riesgos y retos para la defensa del territorio, y las responsabilidades de los actores para enfrentar estos desafíos.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, 4 de julio.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Colombia: Diario Oficial No 41.013 del 31 de agosto de 1993.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Colombia: Diario Oficial No. 41.146 del 22 de diciembre de 1993.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Colombia: Diario Oficial No. 41.373 del 31 de mayo de 1994.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Colombia: Diario Oficial No. 41.377 del 2 de junio de 1994.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Colombia: Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Colombia: Diario Oficial No. 41.479 del 5 de agosto de 1994.
- Congreso de la República de Colombia Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Colombia: Diario Oficial No. 43.091 del 18 de julio de 1997.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 393 de 1997. Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. Colombia: Diario Oficial No. 43.096 del 30 de julio de 1997.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de

- las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Colombia: Diario Oficial No. 43.464 del 30 de diciembre de 1998.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Colombia: Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Colombia: Diario Oficial No. 48.102 del 16 de junio de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Colombia: Diario Oficial No. 48.115 del 28 de junio de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Colombia: Diario Oficial No. 48.411 del 24 de abril de 2012.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Diario Oficial 48695 de febrero 5 de 2013
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Colombia: Diario Oficial No. 48.776 del 29 de abril de 2013.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Colombia: Diario Oficial No. 49.538 del 9 de junio de 2015.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Colombia: Diario Oficial No. 49.559 del 30 de junio de 2015.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1757 de 2015. Por la cual

se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Colombia: Diario Oficial No.49.565 del 6 de julio de 2015.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Colombia: Diario Oficial No. 49.770 del 29 de enero de 2016.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1931 de 2018. Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Diario Oficial No. 50.667 del 27 de julio de 2018.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. Diario Oficial No. 50.998 del 28 de junio 2019.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Diario Oficial No. 51.120 de 28 de octubre 2019

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018). Documento CONPES 3917. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). 7 de febrero de 2018.

Corte Constitucional de Colombia (2002). Sentencia C-339. M.P. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia C-035. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional de Colombia (2017). Sentencia C-077. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia (2018). Sentencia SU-095. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional de Colombia (2018). Sentencia SU-123. M.P. Alberto Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (2015). Decreto 1081. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2019) *¿Cuántos somos?* Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>.

Gobierno Nacional y FARC-EP (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 12 de noviembre de 2016.

INVEMAR (2017). Informe del Estado de los ambientes y recursos marinos y costeros de Colombia. Serie de publicaciones periódicas, número 3. Recuperado de: http://www.invemar.org.co/documents/10182/14479/IER_2017_baja_Final.pdf

IDEAM (2017). Tercera comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Recuperado de: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023731/TCNCC_COLOMBIA_CMNUCC_2017_2.pdf

Jaramillo Ricardo. (2018). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Balance y Retos. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0616/articulo02.html>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1996). Decreto 1777. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). Decreto 893. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: PDET.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015). Decreto 1077. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, versión actualizada del 23 de mayo de 2019.

Ministerio del Interior. Decreto 1953 de 2014. Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. 7 de octubre de 2014.

Presidencia de la República (2015). Decreto 1076. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.



MOVIMIENTO NACIONAL AMBIENTAL



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BOGOTÁ
Colombia



ISBN: 978-958-52901-1-2



9 789585 290112