

A photograph of four children sitting on a stone wall, looking out over a village. From left to right: a girl in a red hoodie, a boy in a striped shirt, a girl in an orange sweater with a blue flower in her hair, and a boy in a blue shirt. The background shows a village with colorful houses and a church tower, set against a backdrop of rolling hills and mountains. A dark green banner with white text is overlaid on the right side of the image. A red diagonal shape is on the left side.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO





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

Diagramación
Julian Camilo Montilla Sepulveda

Con el apoyo de: Fundación Heinrich Böll Stiftung, Bogotá.

ISBN:978-958-52901-0-5

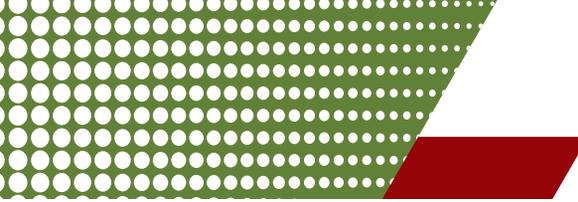
Presentación

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.



El proceso de elaboración de la cartilla derivó en esta publicación como producto complementario que amplía la información y que está pensado para comunidades y para autoridades territoriales locales y regionales. Es un recurso didáctico que reúne y presenta las alternativas que desde el ordenamiento jurídico se pueden implementar para la protección y defensa del territorio y de las áreas de especial importancia ecológica y ambiental en el marco de los ejercicios de planificación del ordenamiento territorial. Se trata de un texto que compila y sistematiza las principales categorías conceptuales que deben ser comprendidas y tomadas 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.

El texto constituye entonces una herramienta pedagógica adicional a la cartilla. Aquí se desarrollan de manera más extensa y profunda los conceptos que permiten entender la práctica y ejercicio de la función ordenadora del territorio, poniendo de relieve los espacios y mecanismos de participación que pueden así ser conocidos y apropiados por parte de las comunidades y de las autoridades locales en el marco de la planeación del espacio físico.

Este ejercicio conjunto de AIDA y el Semillero en 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 y de este texto.

Contenido

Presentación	5
El territorio	9
El territorio como construcción jurídica	9
El territorio como construcción social	9
La participación ciudadana en la planeación del ordenamiento territorial como estrategia para la defensa del territorio	10
Unirse para defender el territorio	10
Participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el territorio y solidaridad intergeneracional	11
La participación en la toma de decisiones sobre la organización del territorio	12
La participación democrática	13
El ordenamiento territorial	14
Fundamentos normativos y finalidad del ordenamiento del territorio	16
Características de la organización del territorio colombiano en la Constitución Política de 1991 que fundamentan la planificación del ordenamiento territorial	18
Territorios colectivos	22
Tierras de las comunidades negras	22
Resguardos indígenas	23
Principios que orientan el ordenamiento territorial	23
Principios en materia ambiental relevantes para el ordenamiento territorial	30
Principio de prevención	30
Principio de precaución	31
Principio de rigor subsidiario	32
Competencias de las autoridades administrativas en materia de ordenamiento del territorio desde la perspectiva de la autonomía territorial	33
La obligación de fomento de la participación ciudadana a cargo de las administraciones municipales y distritales	37
Características de la participación	38
La planeación del ordenamiento territorial	39
Los planes de ordenamiento territorial	39
Tipologías de planes de ordenamiento territorial	39
Componentes y contenidos de los planes	41
Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial	41
La expedición de normas urbanísticas	44
Contenidos de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial	49
Contenido de los Esquemas de Ordenamiento Territorial	50
Fases para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial	52
La participación en el procedimiento para la elaboración del POT, PBOT o EOT	53
Derecho de petición	55
Cabildo abierto	55
Consulta popular	56
Rendición de cuentas	57
Acción de cumplimiento	58
Veedurías ciudadanas	59
La consulta previa en la planeación del ordenamiento territorial	60
La participación democrática en las diferentes etapas de la planeación territorial	61
Instrumentos de gestión en la etapa de implementación de los planes de ordenamiento territorial	66
Instrumentos de planificación	67
Instrumentos de gestión urbana	67

Instrumentos de gestión del suelo	68
Instrumentos de financiación	68
Instrumentos de seguimiento y evaluación	70
Aprobación de los POT	76
Instancias de concertación y consulta	76
Consejos Territoriales de Planeación	78
Consejo consultivo de ordenamiento	80
Participación democrática y concertación en los instrumentos de planeación y gestión del desarrollo territorial	80
Otras instancias y formas de participación	81
Documentos que se integran a los planes de ordenamiento territorial	83
Procedimiento para la expedición del acuerdo del concejo municipal por el cual se aprueba el plan de ordenamiento territorial	84
Vigencia de los planes de ordenamiento territorial	86
Revisión	87
Planeación ambiental del territorio en Colombia	88
Planeación ambiental en Colombia	90
Determinantes de ordenamiento territorial	91
Determinantes Ambientales	95
1. Regulaciones sobre conservación y manejo del medio ambiente en las zonas marinas y costeras	95
2. Estructura ecológica principal	96
3. Disposiciones producidas por las corporaciones autónomas regionales	96
4. Otros instrumentos de planeación ambiental	100
Consultas populares y el Ordenamiento Ambiental	103
Planeación ambiental y minería	104
Ordenamiento territorial para la paz	106
Gestión del riesgo y cambio climático en el ordenamiento del territorio	115
Fundamentos normativos de la incorporación de la gestión del riesgo en la planeación del ordenamiento territorial	116
Gestión del riesgo y cambio climático	119
Participación ciudadana en la gestión del riesgo y en las estrategias frente al cambio climático	122
Caracterización de territorios con ordenamiento especial	127
Programas de desarrollo con enfoque territorial –PDET– y Planes de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural –POSPR–	128
Participación ciudadana y competencias de los municipios en las figuras que condicionan el ordenamiento del territorio	130
Zonas de interés para el desarrollo rural, económico y social –ZIDRES–	131
Proyectos de interés nacional y estratégico –PINES–	134
Áreas de reserva estratégica minera –AREM– o áreas con potencial minero	135
Organización para la defensa del territorio	137
¿Quiénes pueden defender el territorio?	137
Ideas orientadoras para la organización comunitaria	137
Dimensiones a considerar para la organización	139
Riesgos y retos en la planeación del ordenamiento territorial como herramienta para la defensa del territorio	143
Riesgos frente a la planeación del ordenamiento territorial	143
Retos de la administración	144
Retos de la comunidad	146
Retos de la comunidad y de la administración territorial en conjunto	148
Bibliografía	151

El territorio como construcción jurídica

El territorio es uno de los elementos del Estado que supone el espacio dentro del cual se ejerce la soberanía. La soberanía se manifiesta fundamentalmente en la aplicación de las normas jurídicas que han creado los poderes públicos legítimamente constituidos. Por eso hay unos límites claros que determinan cuál es el territorio del Estado colombiano para diferenciarlo del territorio de otros Estados, y la característica de estos límites es que tienen reconocimiento internacional en tratados (art. 101 C.P.).

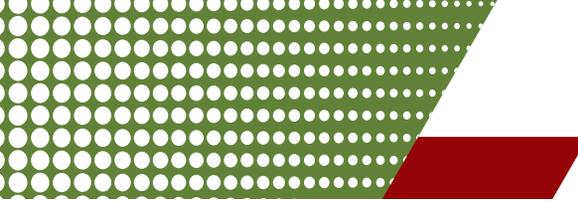
El territorio del Estado colombiano es vasto (1.142.748 km²) y tiene alrededor de 48.258.494 habitantes (DANE, 2019). La forma establecida de gobierno del Estado es la democracia (art. 1 C.P.). Ello hace necesario pensar en formas de organización del territorio que garanticen su gobernabilidad y la participación de sus habitantes.

El territorio del Estado colombiano está dividido en diferentes entidades que son (art. 286 C.P.): los departamentos (32), los distritos (8), los municipios (1.122) y las entidades territoriales indígenas. Cada una tiene asignadas diferentes funciones desde la Constitución y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011).

Esta división del territorio repercute en la existencia de diferentes instancias de gobierno, en la administración y en la democracia a partir de la armonización de los principios organizativos del Estado: la unidad, la descentralización y la autonomía. Se trata de principios fundamentales para la comprensión del ordenamiento del territorio como ejercicio de planeación, como función pública y como estrategia para la defensa del territorio.

El territorio como construcción social

Además de la dimensión política, antes mencionada, el territorio es entendido como el espacio de interacción en el que confluyen otras dimensiones como la ambiental, la económica y la social. Por tanto, el territorio no es considerado solamente como el entorno físico donde están contenidos los recursos naturales. Comprende también la actividad del ser humano que modifica este espacio y su devenir histórico, muchas veces conflictivo. Desde la perspectiva social, el territorio es



(...) el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc. Cuando se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva. En definitiva en el espacio geográfico en el que se vive y que corresponde manejar y administrar para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad. (Zoido, 1998).

El territorio es el lugar en el que confluyen prácticas y relaciones culturales, sociales, económicas. Y son quienes viven estas prácticas y relaciones los llamados a defenderlo a fin de generar condiciones propicias para el logro de la equidad social, la competitividad económica, la sustentabilidad ambiental y la gobernabilidad política. Esto permite no sólo la defensa, sino también la construcción 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, su forma de vivir el territorio, la cultura, el desarrollo, la economía, los 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 defensa del territorio busca un proceso de planificación "de abajo hacia arriba", lo que significa que, por más desafíos técnicos que los asuntos de la planificación del territorio impliquen, el proceso siempre debe comenzar con la comunidad e incorporarla en las diferentes etapas.

Para quienes habitan el territorio, la participación es una de las estrategias más importantes para su defensa. Es la forma de preservar el interés general y superar la amenaza de que posibles intereses particulares determinen la planeación del territorio.

Unirse para defender el territorio

Más adelante se hará un recorrido por las diferentes herramientas jurídicas que los ciudadanos tienen para defender el territorio desde la planeación del ordenamiento territorial. Sin embargo, es necesario resaltar que, aunque estas herramientas son imprescindibles, también es importante que quienes habitan el territorio se unan en pro de su ordenamiento autónomo, defensa y cuidado, y en favor de la construcción de una vida digna en comunidad. La deliberación entre los habitantes permite entender diferentes problemáticas. Es la mejor forma de gestionarlas en la planeación, de buscar las decisiones colectivas que permitan tramitar los conflictos que surgen en

relación con el territorio y de contribuir al logro del bienestar general. Para ello se deben implementar estrategias que permitan la organización de la comunidad hacia una participación efectiva en la planeación del territorio.

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

La defensa del territorio por medio de la planeación del ordenamiento territorial implica la toma de decisiones con miras al bienestar general de quienes allí viven. Pero ¿sólo de las personas que actualmente viven en el territorio? ¿Qué sucede con quienes aún no han nacido, con quienes vivirán en ese territorio y necesitarán de sus recursos?

Quienes pertenecen a esas generaciones futuras tienen derechos que generan obligaciones en las generaciones actuales. El contenido de esos derechos "tiene que ver con que la especie no pierda la oportunidad de decidir sus opciones de vida, crecimiento, desarrollo, paz y educación en un futuro, debido a decisiones presentes que sólo tienen en cuenta el corto y mediano plazo de sus efectos (...). Desde la perspectiva de los derechos subjetivos (traducibles en expectativas exigibles), los derechos de las generaciones futuras son también una dimensión del derecho al ambiente sano de las personas y generaciones presentes" (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-389 de 2016).

Eso quiere decir que, cuando se toman decisiones sobre la planeación del territorio, se debe tener presente a todos aquellos que se verán afectados por dichas decisiones, y ello debe incluir a las generaciones futuras. Esto implica una limitación de la libertad de quienes toman las decisiones sobre el territorio, con la exigencia de no gastar todo lo que hay y de cuidar los bienes para las generaciones futuras (Corte Suprema de Justicia, 2018, Sentencia STC 4360).

En la planeación territorial para la defensa del territorio hay que tener presente que las decisiones deben buscar el bienestar de todos a largo plazo y no los intereses de algunos a corto plazo. En ese sentido y de acuerdo con la Corte Constitucional, "...el concepto de *desarrollo sostenible* constituye un aspecto clave en esa dirección: indica que tales decisiones no pueden basarse en una mirada limitada al instante actual o al corto plazo, sino que debe elevarse a una consideración sensata y ponderada de sus consecuencias futuras. El desarrollo sostenible es, en efecto, uno que admite el aprovechamiento de recursos en el presente, siempre que ello no implique que las generaciones futuras sean privadas de esa oportunidad" (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-389 de 2016).

Al decidir sobre el uso de los escasos recursos del territorio, se debe considerar las necesidades actuales, usando entonces lo estrictamente necesario para satisfacerlas,

cuidando el territorio y sus recursos para quienes lo habitarán a futuro.

La participación en la toma de decisiones sobre la organización del territorio

La participación no es sólo un derecho ciudadano, es una obligación a cargo del Estado. Así lo establece la Constitución y la ley.

Dado que el ordenamiento territorial tiene como objetivo lograr una distribución territorial más equitativa y mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, es claro que debe tener como principio rector la participación ciudadana¹. De ese modo, el compromiso participativo de los actores del territorio es la base principal para que el plan de ordenamiento territorial tenga aceptación y aplicabilidad efectiva.

Así mismo, la participación democrática debe estar en todas las etapas de la planeación del ordenamiento territorial. Ningún instrumento de planeación del ordenamiento territorial puede ser aprobado sin que esto haya ocurrido en el marco de escenarios y mecanismos adecuados de participación.

¹ Es importante señalar que la promoción de la participación es una de las responsabilidades constitucionales de las entidades territoriales: "ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes". Subrayado fuera del texto original.



Participación democrática obligatoria



La par
la conc
neces
los pl



Participación democrática y
participación institucional son
obligatorias (no opcionales) en
los planes de ordenamiento
territorial.

La participación democrática

La Constitución de 1991 apuesta por una democracia participativa que va más allá de los atributos generales de cualquier democracia. Alude a la presencia inmediata —no mediada— del pueblo en el ejercicio del poder público (Corte Constitucional, 2015, Sentencia C-150).

Lo que busca es que las decisiones, entre ellas las que tienen que ver con el ordenamiento del territorio, sean tomadas por quienes habitan el territorio y quienes, por tanto, pueden resultar afectados, incluyendo a las generaciones futuras. Son los habitantes del territorio los llamados directamente a informarse, deliberar, concertar y llegar a acuerdos en relación con todos los aspectos del ordenamiento territorial.

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

La participación debe ser garantizada de manera especial para comunidades indígenas, comunidades negras y raizales, y para decisiones relacionadas con la explotación de recursos naturales en los territorios de esas comunidades (art. 330 C.P.). Así mismo, la participación de estas comunidades es indispensable en cualquier decisión que tenga repercusión en temas ambientales (art. 79 C.P.) Ese deber se ve reforzado en el artículo 80 constitucional, el cual advierte

que, respecto de los recursos naturales, el Estado debe planificar su manejo para “garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”. Así, tanto la participación en aras de conservar un ambiente sano de quienes pueden verlo afectado por decisiones en su territorio, como el deber de todas las entidades del Estado, del orden nacional y local, de protegerlo, deben tenerse presentes en la planificación del ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial

La expresión “ordenamiento territorial” tiene diversos significados. Y es compartida por diferentes disciplinas del conocimiento que se aproximan a ella de modos distintos.

El ordenamiento territorial, como planeación del espacio físico, se desarrolla en los años 90 del siglo pasado. Alude a la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio en pro de su aprovechamiento óptimo, especialmente en lo que tiene que ver con los recursos naturales, la adecuada distribución de los asentamientos humanos y con las diversas actividades económicas en el territorio (Massiris, A; Espinoza, M; Ramírez, T, et al.; Universidad Nacional de Colombia, 2012).

Es posible identificar interpretaciones sobre el ordenamiento territorial con diferentes enfoques desde la economía, el urbanismo, los estudios rurales y ambientales, entre otros. La diferencia está en el énfasis que desde estas aproximaciones se confiera a los procesos de planeación del ordenamiento del territorio (Vélez, L; Agudelo; L et al., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano Regional, 2013, p. 1).



Además de los enfoques anteriores, desde una perspectiva jurídico-política, el ordenamiento territorial también tiene que ver con la distribución del poder político en el territorio, lo que se encuentra asociado a la idea del modelo territorial. Desde este punto de vista, el ordenamiento territorial es equivalente a la organización político-administrativa de un Estado. Se relaciona con la manera en la que el poder político está distribuido en el Estado y en cómo las competencias están organizadas y distribuidas dentro del mismo.

Es importante, en todo caso, reconocer el ordenamiento territorial como un proceso integral y complejo que busca el mejoramiento del bienestar social a partir de la consideración de parámetros de índole físico-territoriales, sociales, culturales, económicos y político-administrativos.

En Colombia, el ordenamiento territorial —base de la planeación— se concreta en planes que expresan el modelo territorial de mediano y largo plazo que se pretende lograr y en las estrategias diseñadas para llegar a ese horizonte. Estos planes se materializan localmente en planes de ordenamiento territorial, planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial y planes de ordenamiento departamental. Mediante estos instrumentos se demarca y organiza la distribución espacial en el territorio nacional de aspectos como los asentamientos humanos, las unidades administrativas y los usos del suelo, entre otros. Estos instrumentos incluyen temas de regulación técnica, política y legal de los elementos que ocupan el territorio.

En ese sentido, Estupiñán (2004), en sus estudios sobre organización del territorio, afirma que en Colombia han coexistido diversas conceptualizaciones y tendencias sobre la organización del territorio, clasificándolas como perspectivas macro y micro del tema:

La visión macro está definida a partir de la relación Estado, poder y territorio, y se materializa en el reconocimiento y consolidación de las unidades político-administrativas a través de las cuales se efectúa la división política y territorial del Estado (p. 93). Esta visión macro se encuentra reflejada en las normas constitucionales que definen de manera general la forma de Estado y las competencias de las entidades y autoridades territoriales.

La otra perspectiva o tendencia, denominada por esta autora como micro, está caracterizada por la formulación de instrumentos de planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, que en Colombia se fortalece a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997, "Por la cual se modifica la Ley 9a de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones" (p. 94).

La conjugación de estas perspectivas permite:

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

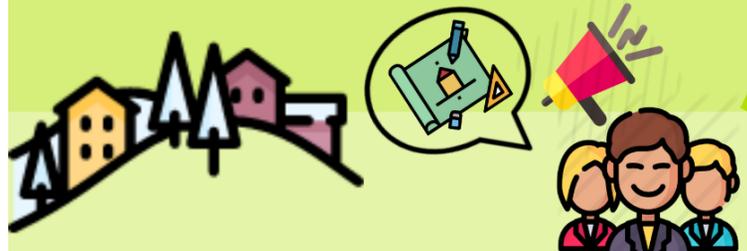
Fundamentos normativos y finalidad del ordenamiento del territorio

La Ley 1454 de 2011 (LOOT) integra en la definición y finalidad del ordenamiento territorial varios de los aspectos antes señalados. De ella se pueden extraer las siguientes ideas referidas a los fundamentos y al propósito del ordenamiento del territorio:

- Es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales.
- Es un proceso de construcción colectiva de país y de territorio.
- Busca lograr la adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio.
- Facilita el desarrollo institucional, el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la identidad y diversidad cultural.
- Permite el aumento de la capacidad de descentralización (propicia las condiciones para concertar las políticas públicas entre la Nación, entendida como el gobierno central, y las entidades territoriales).
- Posibilita la planeación, gestión y administración de los intereses propios de los municipios (lo que permite una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio).



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.



Así mismo, la Ley 388 de 1997 desarrolla los parámetros generales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. De acuerdo con esa norma, el ordenamiento del territorio es una función pública con las siguientes finalidades:

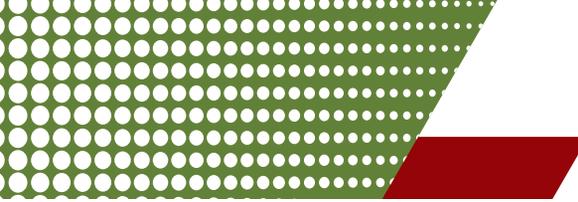
1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, así como el goce efectivo de los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su uso racional en armonía con la función social de la propiedad —la cual tiene inherente una función ecológica— y buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, y a la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante riesgos naturales.

En consecuencia, el ordenamiento territorial es un instrumento de articulación que —a través de políticas e instrumentos de planificación y gestión— procura un desarrollo armónico e integrado del territorio a través de acciones públicas, privadas y sociales de mediano y largo plazo.

El ordenamiento territorial busca comprender las formas de intervención del espacio; la interrelación entre crecimiento, desarrollo y territorio; así como la protección del medioambiente y los recursos naturales. Por ello la planeación de un territorio debe partir de un diagnóstico de las dinámicas sociales, económicas y políticas de éste. Y el resultado debe ser producto de la participación y concertación de todos los actores públicos, comunitarios y privados que hacen parte del territorio.

Además de conocer los presupuestos o fundamentos normativos del ordenamiento territorial, es preciso comprender el modelo territorial colombiano y dentro de esa estructura reconocer el alcance de las competencias municipales o locales en materia de ordenamiento territorial.

Lo anterior implica comprender la manera en la que se organiza el Estado para el ejercicio del poder, lo que se conoce como las formas de Estado. Esas formas permiten analizar el problema del reparto de poder y de las relaciones entre autoridades nacionales y territoriales.



Características de la organización del territorio colombiano en la Constitución Política de 1991 que fundamentan la planificación del ordenamiento territorial

La fórmula territorial de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales se adoptó a partir de la Constitución de 1991. En ella se definió un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista.

Esas características han planteado un escenario de cambios significativos en las diversas dinámicas e interacciones que tienen lugar entre los ciudadanos y la administración pública, tanto a nivel nacional como territorial.

Se trata entonces de una forma de Estado que no recoge de manera pura los elementos del Estado unitario convencional, que se ve modificado por el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales.

La inclusión de la autonomía territorial se refleja en una limitación de las potestades del legislador a partir del reconocimiento de una serie de facultades a los entes territoriales municipales, que a su vez se ejercen en el grado o nivel que haya sido dispuesto por la Constitución y la ley. De esta manera, los principios de unidad y autonomía se limitan recíprocamente.

Esto quiere decir que los derechos reconocidos a las entidades territoriales, que conforman su contenido sustantivo, no son absolutos. En consecuencia, es el legislador la autoridad encargada de precisar el ejercicio de los derechos que la Constitución reconoce a las entidades territoriales. Son los derechos a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar de las rentas nacionales. Al mismo tiempo, el Estado unitario debe respetar un contenido mínimo de estos derechos de manera que garantice la gestión autónoma de los intereses territoriales.

La autonomía reconoce nuevas formas de organización estatal que acogen de forma flexible las vivencias y manifestaciones de los pueblos y grupos sociales.

En virtud del principio de descentralización, los territorios tienen el derecho a ejercer las actividades de gobierno y a la toma de decisiones dentro del territorio con autonomía, observando los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación.

Además, la Constitución Política de 1991 consagra el principio de la diversidad étnica y cultural (art. 7 C.P.). Este principio supone que la nación colombiana no es una sola porque en el territorio existen muchas diversidades a las que se debe garantizar el derecho a decidir y el derecho a condiciones de existencia de conformidad con sus usos y costumbres. Este derecho incluye la posibilidad de definir los usos del territorio.

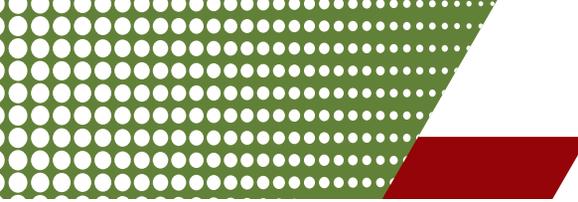
Es por ello que la Ley 70 de 1993 –un hito en el reconocimiento de los derechos de las etnicidades en el país– reconoció el derecho de los pueblos afrocolombianos a la propiedad colectiva de la tierra que han venido ocupando tradicionalmente en la Cuenca del Pacífico y el derecho a la explotación de los recursos según sus formas tradicionales.

La Constitución de 1991 dedica el Título XI a la organización territorial. En él se destacan elementos fundamentales para la comprensión de la estructura territorial de Estado colombiano:

1. Se define una división general del territorio en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, como se explicó en el apartado sobre el territorio. Se consagra además la posibilidad de creación legal como entidades territoriales de las regiones y las provincias (arts. 286, 306 y 307). También se establece que los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. Y se dispone que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales debe realizarse a través de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (art. 288).
2. En concordancia con el artículo 1 de la Carta Política, este título reitera el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales (art. 287).
3. Se reconocen los derechos de las entidades territoriales (art. 287).
4. Para los municipios se adopta la inclusión de una cláusula general de competencia para el manejo de sus propios asuntos. Eso significa que en principio son los llamados a representar el Estado en sus territorios y a cumplir las funciones, tareas y cometidos de éste. Así mismo, se definen principios de articulación con los demás niveles territoriales: coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288).

La Constitución estableció que los municipios son la entidad fundamental del Estado (art. 311) y dio prevalencia al principio de cercanía. Ello quiere decir que los municipios son la entidad más próxima a los ciudadanos pues conocen mejor sus necesidades, su territorio y la forma de organizarlo para lograr el desarrollo y bienestar de sus habitantes. Esto da cuenta de la necesidad de participación de los ciudadanos en la planeación del territorio.

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

- 
5. El artículo 307 dispuso que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial fijaría –entre otras cosas– las condiciones para solicitar la conversión de la región en una entidad territorial, las atribuciones, los órganos de administración, los recursos de las regiones, así como los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.
 6. Los capítulos 2, 3 y 4 de este título establecen los aspectos centrales del régimen de los departamentos, los municipios y los distritos, respectivamente (arts. 1, 67, 131, 150, 209, 286, 287, 300, 302, 311, 313, 314 y 356 C.P.).
 - **Departamentos:** se destaca su función frente a la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, así como el reconocimiento de funciones administrativas de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (art. 298). Se definen sus principales autoridades: gobernador y asamblea (arts. 299 y 303).
 - **Municipios:** son reconocidos como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a quien “[...] le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (art. 311). Se establece que los alcaldes y concejos son las principales autoridades locales.
 - **Distritos:** Los artículos 322 y 323, además de reconocer el carácter especial de Bogotá como distrito capital, fijan los elementos para la comprensión y posterior definición legal de su régimen especial. Además, se establecen como principales autoridades al alcalde y al concejo distrital. La Ley 1617 de 2013, modificada por la Ley 1955 de 2019, establece los requisitos para la creación de los distritos.
 - **Regiones:** Los departamentos se pueden agrupar como un ente territorial (arts. 286 y 287 C.P.) con la categoría de región para así desarrollar todas las competencias constitucionales, entre ellas la distribución y manejo propio de los recursos para el beneficio de sus intereses.

Existe la Región Administrativa de Planificación (RAP) y la Región como Entidad Territorial (RET). La RAP se constituye por convenio de dos o más departamentos con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la

competitividad regional (Ley 1454 de 2011, LOOT). Las RAP pueden llegar a convertirse en entidades territoriales de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 307 de la Constitución Política. A su vez, se establece la posibilidad de creación de Regiones Administrativas de Planeación Especial (RAP-E), conformadas por entidades territoriales departamentales y el distrito capital.

La Ley orgánica 1962 de 2019 establece los requisitos para la conversión de una RAP en una RET (art. 9) y señala que el Estado “desarrollará sus funciones utilizando la figura de las Regiones para planificar, organizar, y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios”.

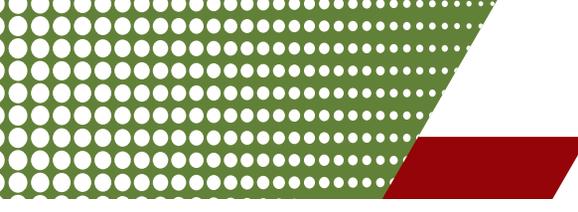
- **Provincias:** El artículo 321 de la Carta Política establece la posibilidad de que municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, puedan constituirse como provincia, cumpliendo las funciones que les asigne la ley y los municipios que la integran, así como aquellas que se deleguen por las entidades nacionales o departamentales.

Es importante resaltar que las provincias son creadas por ordenanza y a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.

El departamento y los municipios deben aportar a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

- **Entidades Territoriales Indígenas:** Estas entidades territoriales constituyen el espacio jurídico y político habitado por comunidades indígenas y reconocido dentro del ordenamiento territorial del país, lo cual permite que las comunidades gocen de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la ley. El artículo 329 de la Constitución Política establece que “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”.

Sin embargo, la Ley 1454 de 2011 (LOOT) omitió ese mandato constitucional, al igual que el adecuado desarrollo de las provincias y regiones, que quedaron reducidas a esquemas asociativos y de planificación. Como consecuencia de esto –con base en las facultades que le otorgó el artículo 56 transitorio de la Constitución para dictar las normas fiscales necesarias y las demás



relativas al funcionamiento de los territorios indígenas— la Presidencia de la República expidió el Decreto 1953 de 2014. Este decreto contiene el régimen especial de funcionamiento de los territorios indígenas mientras que el Congreso expide la ley orgánica que regule congruentemente esa materia. Con fundamento en el Decreto 1953, se expidió el Decreto 632 de 2018, que puso en funcionamiento territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

Territorios colectivos

La existencia de los *territorios colectivos* se deriva de la base democrática, participativa e incluyente de la Constitución de 1991. Es parte de una ruptura con las visiones individualistas que fueron hegemónicas en otros tiempos, pero que ahora son superadas en favor de visiones más pluralistas e interculturales.

En el marco de la Constitución de 1991 se ha reconocido “el derecho ancestral de propiedad” (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-955 de 2003) que ostentan las comunidades negras e indígenas sobre las tierras que ocupan, lo que supone el reconocimiento de su derecho a un régimen territorial propio. La Constitución entonces, además de reconocer la diversidad étnica y cultural de la nación en los artículos 1° y 7°, se refiere explícitamente a la existencia de territorios colectivos como derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras (artículo transitorio 55) y a los resguardos indígenas (artículo 329). El propósito es proteger su identidad cultural, resguardando sus formas tradicionales de producción e impulsando su desarrollo económico y social.

El fundamento de esta propiedad colectiva también está presente en las normas del bloque de constitucionalidad, particularmente en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y en otros documentos de naturaleza internacional, como la Declaración de Río, que reconoce los saberes y prácticas ancestrales de los pueblos y comunidades locales en el manejo del medioambiente y del desarrollo sostenible.

Tierras de las comunidades negras

La Ley 70 de 1993 desarrolló los mandatos del artículo 55 transitorio de la Constitución, que establecía la obligación del legislador de reconocer a las comunidades negras que habían venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico. Ello debía hacerse de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habría de demarcar la misma ley, así como los mecanismos para proteger la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para fomentar su desarrollo económico y social.

Esa ley protege además el derecho de las comunidades negras a participar con autonomía en la toma de las decisiones que les afecten y hace énfasis en el derecho a la administración autónoma de su territorio.

En su artículo 2º, numeral 6, reconoce el derecho de ocupación colectiva:

Ocupación Colectiva. Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.

Y en sus artículos 14 y 20, dispone la obligación de las comunidades de observar las normas sobre conservación, protección y uso racional de los recursos naturales renovables y el ambiente, y de ejercer el derecho de propiedad de acuerdo con la función social y ecológica que le es inherente a la propiedad en los términos constitucionales.

Resguardos indígenas

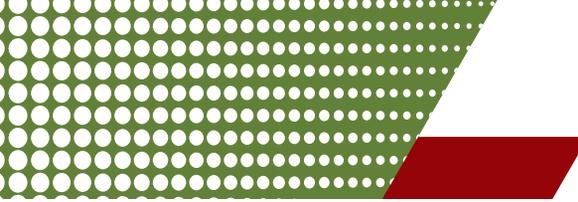
Los resguardos indígenas son una de las formas de división del territorio del Estado colombiano (en su división político-administrativa), reconocidos como propiedad colectiva (arts. 63 y 329 C.P.), inalienable, imprescriptible e inembargable; regidos por un estatuto propio y autónomo bajo las tradiciones culturales de la comunidad.

Los resguardos son instituciones constitucionales de carácter especial, pero sobre todo una forma de organización sociopolítica habitada por una o más comunidades con título de propiedad colectiva sobre el territorio. Ello asegura que puedan gobernar de conformidad con sus usos y costumbres y determinar su organización de manera autónoma y a partir de un sistema normativo propio (artículo 21, Decreto 2164 de 1995).

Principios que orientan el ordenamiento territorial

Los principios son disposiciones o mandatos normativos superiores que además de integrar las normas permiten interpretarlas y desarrollar el derecho mismo. Además, limitan el poder ya que las acciones de las autoridades administrativas, los jueces, los congresistas y demás funcionarios públicos deben sujetarse a ellos.

Los principios son relevantes para el ordenamiento del territorio porque permiten a quienes tienen un papel en su planeación integrar las diferentes normas de diferentes ámbitos y que las interpreten en favor de la planeación territorial. También son una guía de actuación que debe estar presente en todas las etapas de la planeación (formulación, implementación, gestión, seguimiento y evaluación). Además, son una herramienta para encontrar respuestas ante cuestiones que no tienen una solución evidente en las normas y para facilitar la labor de quienes tienen responsabilidad en



la planeación. Por último, los principios ayudan a ubicar el rol que juega la ordenación del territorio para el trabajo conjunto, armónico y coordinado de los diferentes entes estatales —nacionales, regionales, departamentales, locales y otros—, orientado a su vez a lograr que la prestación de servicios y la garantía de los derechos, que son obligación del Estado, sean una realidad en cada municipio.

En la planeación del ordenamiento del territorio es necesario tener en cuenta los siguientes principios:

- **Los principios organizativos del Estado**

Unidad: Se entiende como la unidad del Estado bajo un único poder político. Quiere decir que en el Estado colombiano todas las personas obedecen a una autoridad nacional, están amparadas por una misma Constitución y se rigen por las mismas leyes.

Descentralización: Consiste en el reconocimiento de personas jurídicas diferentes de la Nación, con autonomía administrativa, competencias y recursos propios para el desarrollo de ciertas funciones y actividades.

Autonomía: Hace referencia a la facultad de las entidades territoriales para decidir sobre los asuntos propios o de su competencia sin injerencia de los demás niveles territoriales. Es la capacidad de gestión independiente y de adopción de decisiones frente a los asuntos propios.

Los principios de descentralización y autonomía, incorporados en el modelo de Estado unitario, insertaron nuevos matices a la forma tradicional de comprender ese carácter unitario. El reconocimiento de la autonomía territorial significó replantear la organización estatal en un esquema ascendente —de abajo hacia arriba—, de modo que el municipio, en virtud de su autonomía, se convertía en el foco encargado de irradiar y transformar el desarrollo político, económico y social del país.

- **Los principios rectores del ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial**

Como se ha señalado, el Estado colombiano tiene una forma de organización mixta. Ello quiere decir que su forma de organización es unitaria, pero contempla la descentralización y la autonomía territorial. Para armonizar esta forma de organización política y administrativa, la Constitución de 1991 estableció en el artículo 288 los principios de **coordinación, concurrencia y subsidiariedad**

El principal objetivo de estos principios es establecer directrices para interpretar las competencias de las entidades territoriales (la Nación, los departamentos, los

distritos y los municipios) sin que ninguna de ellas prevalezca de manera absoluta sobre las otras.

Coordinación: Este principio, desarrollado también en artículo 6º de la Ley 489 de 1998, establece que el desarrollo de las competencias entre las entidades territoriales y la Nación debe ser articulado, coherente y armónico. Esto significa que las actuaciones y fines de estas entidades no deben desarrollarse de manera jerárquica o vertical, sino que, por el contrario, la acción de los diferentes órganos debe ser complementaria para que todos contribuyan al cumplimiento de los fines del Estado. La armonización de las funciones de las diferentes entidades apunta a la realización del interés general. Es un llamado a la colaboración entre ellas.

En concreto, este principio se ve materializado en la obligación de las autoridades de prestar ayuda y colaboración a las demás entidades, así como en la prohibición de obstruir, impedir o entorpecer el desarrollo de actividades lideradas por otros órganos o entidades.

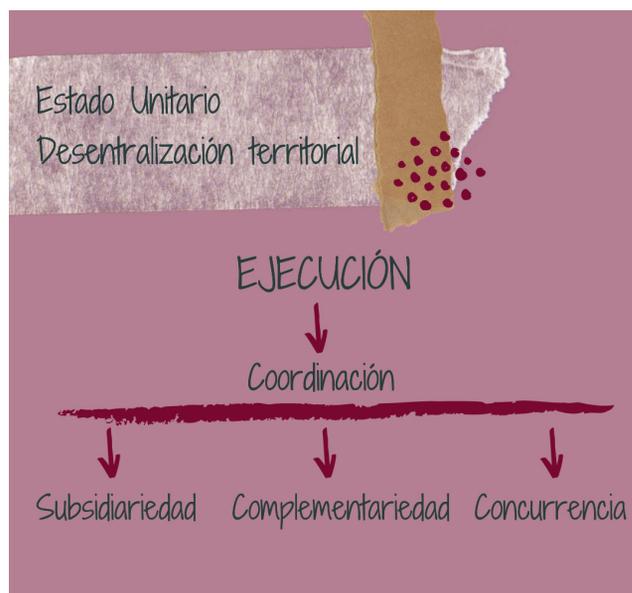
Concurrencia: Este principio significa que, en algunos casos, el desarrollo de las actividades y funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado debe hacerse de manera conjunta. Varias entidades o administraciones pueden sumar esfuerzos, unirse y participar en la prestación de un servicio o en el desarrollo de una actividad estatal. Pero este principio no significa, en ningún caso, imposición ni jerarquía (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 en esta actividad 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 administración 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).

Subsidiariedad: Así como hay funciones, actividades y competencias que son concurrentes, existen otras cuyo liderazgo recae específicamente en la entidad territorial municipal por ser "la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado" (art. 311 C.P.). Cuando esto ocurre, la Nación debe dejar el ejercicio autónomo de estas competencias a los municipios y asumir solamente un rol de "ayuda". En esto consiste el principio de subsidiariedad: en que la Nación participe e intervenga únicamente ante la eventual incapacidad de la entidad local. Esto se justifica porque el municipio es la entidad territorial más cercana al ciudadano, la que conoce más de cerca las necesidades de la comunidad. Al mismo tiempo, con ello se democratiza la organización territorial al poner la capacidad operativa y ejecutiva de las instituciones lo más cerca posible del ciudadano.

El principio de subsidiariedad tiene entonces dos dimensiones, una positiva y la otra negativa. La primera implica que la intervención del Estado y la distribución de competencias deben darse en el nivel más cercano al ciudadano, en expresión del principio democrático, es decir, en el municipio. La dimensión negativa consiste en una premisa básica: que las autoridades de mayor nivel de centralización – departamentos o autoridades nacionales– pueden intervenir en asuntos propios de las instancias territoriales únicamente cuando se demuestre la imposibilidad o incapacidad de éstas para ejercer debidamente sus competencias.

Estos principios se pueden graficar de la siguiente manera:



Además de los anteriores, la organización territorial también se sirve de otros principios contemplados en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 (LOOT):

Eficiencia: Significa que las autoridades deben garantizar que el uso de los recursos públicos y las inversiones en los territorios se haga buscando *los mayores* beneficios sociales, económicos y ambientales para la comunidad. De este modo, cualquier conflicto interpretativo o cualquier decisión administrativa debe tener presente el principio de eficiencia, es decir, que siempre se debe optar por la opción que desarrolle más y mejor los beneficios para la comunidad.

Equilibrio entre competencias y recursos: Supone que toda facultad atribuida a una entidad deberá contar con la asignación de los recursos para llevarse a cabo. La idea es que este conjunto de competencias no quede como "letra muerta" y que tales recursos se ejecuten verdaderamente para atender las necesidades que se pretenda satisfacer. Debe haber entonces una correspondencia proporcional y adecuada entre las facultades de las entidades y los recursos económicos de los que disponen.

Gradualidad: Este principio implica que, en ejercicio de la planeación, la asignación de competencias se hará de manera gradual, teniendo en cuenta las capacidades operativas, administrativas y financieras de las entidades territoriales, es decir, de acuerdo con las condiciones que se puedan verificar. Lo anterior no significa que a las entidades se les podrá quitar competencias por falta de capacidad, lo cual no podrá ocurrir en ningún caso. En esta línea se deben ir fortaleciendo las capacidades institucionales de las entidades territoriales y, conforme ocurra, se les asignará más competencias relacionadas con el cumplimiento de funciones en el territorio y con el bienestar de la comunidad.

Responsabilidad: La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial (por ejemplo, las áreas metropolitanas, las provincias, las regiones de planeación y gestión, etc.) desarrollarán sus competencias sin comprometer su sustentabilidad financiera y garantizando la transparencia. Este principio se relaciona directamente con la debida planeación, considerando que las actividades y competencias se deben desarrollar con conciencia de los recursos disponibles para no afectar la sostenibilidad fiscal y financiera del ente territorial.

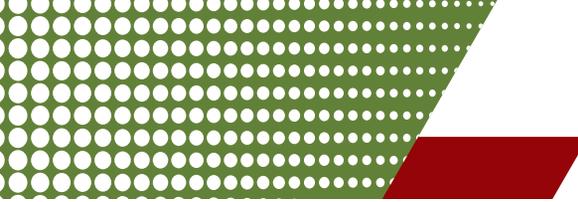
Complementariedad: Significa que las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos que complementen su actividad, asociándose, haciendo convenios entre ellas o cofinanciando proyectos.

De este modo, cuando una entidad territorial no tiene los recursos suficientes para una actividad o carece de capacidad técnica o administrativa para atender sus competencias exclusivas, los otros niveles territoriales podrán *complementar*, ayudando al cumplimiento de estas actividades.

- **Los principios del proceso de ordenamiento territorial: Artículo 3º de la Ley 1454 de 2011 y artículo 2º de la Ley 388 de 1997**

En el desarrollo del proceso de ordenamiento territorial, las autoridades administrativas deberán observar y considerar los siguientes principios:

Integración. En los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera con otros países, es posible implementar programas que permitan el desarrollo social y económico de las comunidades y la protección del ambiente. Las decisiones que protejan o afecten el ambiente, los usos del suelo y el desarrollo de la comunidad inciden en las personas que habitan los territorios sin que sea relevante de qué lado de la frontera residen. Las decisiones de planeación territorial afectan no sólo al territorio en cuestión y a sus habitantes, sino que necesariamente serán importantes para los territorios vecinos. Por ello es válido e importante que la toma de ese tipo de decisiones se haga mediante programas de cooperación entre los municipios y departamentos que están en zonas fronterizas.



Regionalización. En la planeación territorial es importante saber que la gestión de situaciones relacionadas con los ecosistemas, con la vida y con los recursos naturales que ahí existen debe tener presente a la región más allá del municipio o departamento que formula e implementa el instrumento de planeación territorial, sea el mismo un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), un Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) o un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). Es clave realizar una mirada regional del territorio de acuerdo con su estructura ecológica. La defensa del territorio se debe mirar desde la región que contiene la biodiversidad y los recursos naturales no renovables. Esto es importante para la protección del ambiente, del agua y de los derechos de las comunidades. Una visión que promueva la regionalización puede ayudar también a gestionar diferentes conflictos entre los municipios y departamentos que comparten ecosistemas.

Sostenibilidad. En el ordenamiento territorial se debe armonizar y equilibrar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental para garantizar condiciones de vida adecuadas para la población. Se deben garantizar las necesidades de la población, así como su desarrollo económico, cultural y social, sin que ello implique agotar los recursos que se necesitarán en el futuro.

Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial. Los planes deben contar con la participación democrática de las comunidades que habitan el territorio, lo que implica también un deber de las autoridades municipales o departamentales de fomentarla y facilitarla.

Solidaridad y equidad territorial. La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal apoyarán a las entidades de menor desarrollo relativo. Esto es para garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo en los territorios, mejorando la calidad de vida de la población.

Diversidad. El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana. De lo que se trata es de reconocer las diferencias y tomar decisiones de acuerdo con ellas.

Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial debe procurar por que las entidades e instancias de integración territorial se adapten progresivamente, a partir de la asignación gradual de las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

Prospectiva. El ordenamiento territorial estará orientado por una visión de país compartida y a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida. Es una forma “de mirar hacia adelante”, a donde se quiere llegar, y de planearlo, incluyendo en los resultados a las generaciones presentes y futuras. Así, la planeación busca una idea de futuro del territorio y de sus habitantes mediante decisiones sobre usos del suelo y urbanismo, por mencionar algunas.

Paz y convivencia. El ordenamiento territorial promueve los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsa políticas y programas de desarrollo para la construcción de paz y el fortalecimiento del tejido social.

Asociatividad. Se propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales con el fin de generar alianzas para la consecución del desarrollo económico y territorial como fines comunes.

Responsabilidad y transparencia. En la planeación territorial se debe promover el control por parte de la sociedad de la gestión de las autoridades municipales, departamentales o nacionales. Para ello es necesario fomentar la participación ciudadana en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas de dichas autoridades.

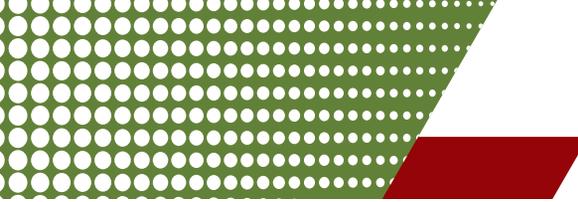
Equidad social y equilibrio territorial. La Nación y las entidades territoriales buscarán el acceso equitativo de los habitantes a las oportunidades y beneficios del desarrollo, especialmente de quienes viven en situación de vulnerabilidad.

Economía y buen gobierno. Este principio garantiza la planeación y participación de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones para lograr la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales.

Multietnicidad. Los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejercerán su derecho de planeación y gestión en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.

Adicionalmente, el ordenamiento del territorio se fundamenta en la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y en la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (art. 2, Ley 388 de 1997). Esto significa que el ordenamiento del territorio debe entenderse a favor del beneficio común y del logro de los intereses colectivos, más allá de los intereses individuales, y que debe otorgar un tratamiento equitativo en relación con las obligaciones y los aprovechamientos del suelo que recaen sobre los sujetos individuales o colectivos.

Finalmente, los principios mencionados hasta aquí deben armonizarse con los principios constitucionales de la función administrativa, establecidos en el artículo



209 de la Constitución Política: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Estos principios establecen para las autoridades administrativas el deber de desarrollar sus actuaciones a partir de una igualdad real y efectiva, sin discriminación; de forma honesta, efectiva e imparcial; sin dilaciones, en el menor tiempo posible; otorgando la oportunidad de intervención a quienes hagan parte de las actuaciones y dando una debida motivación y publicidad de sus decisiones.

Principios en materia ambiental relevantes para el ordenamiento territorial

En materia ambiental, se destacan los siguientes principios que deben ser considerados por las autoridades y actores que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio. Constituyen un conjunto de guías y lineamientos que deben orientar las decisiones relativas al aprovechamiento y uso del suelo, a la protección de los recursos naturales y a la gestión del riesgo de desastres a fin de prever y evitar las afectaciones y daños irreversibles al ambiente, a las personas y a las comunidades.

Cabe resaltar en este punto la importancia del derecho internacional ambiental, puesto que la mayoría de los principios que actualmente rigen en materia ambiental tienen su génesis en el ámbito internacional, pensados como una necesidad no solo de una nación, sino de toda una especie.

El Derecho Internacional Ambiental aparece como una respuesta a la necesidad de regulación de la apertura e interdependencia entre Estados que la globalización implica y que se traduce, en materia ambiental, en la posibilidad de disponer de los recursos naturales a nivel global, principalmente con fines de desarrollo. Eso ha llevado a concebir al ambiente como un instrumento y un insumo de producción para uso y, algunas veces, para abuso, en niveles que hoy se ven reflejados en un inminente daño ambiental a nivel mundial.

Estos principios se encuentran consagrados en diversos instrumentos internacionales, entre ellos la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial por la Naturaleza de 1982 y la Declaración de Río de Janeiro de 1992. En el contexto nacional, están consagrados en la Constitución Política de 1991, especialmente en los artículos 8, 79 y 80; así como en las leyes 99 de 1993 y 1523 de 2012.

En materia ambiental, destacan los siguientes principios:

Principio de prevención

Este principio es de máxima importancia para el derecho ambiental y para los ejercicios de planeación del ordenamiento del territorio porque busca que el Estado — mediante el desarrollo de políticas públicas, así como medidas y acciones regulatorias

y administrativas— minimice los daños ambientales existentes y diseñe las tareas necesarias para evitar que ocurran.

La prevención tiene dos elementos clave: (i) el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental y (ii) la implementación anticipada de medidas para mitigar los daños. Este principio se aplica en aquellos casos en los cuales es posible identificar y determinar las consecuencias que determinada medida, decisión o actividad pueda tener sobre el medioambiente. Se materializa en mecanismos jurídicos como la evaluación de impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones. Y debe armonizarse con la aplicación del principio de precaución.

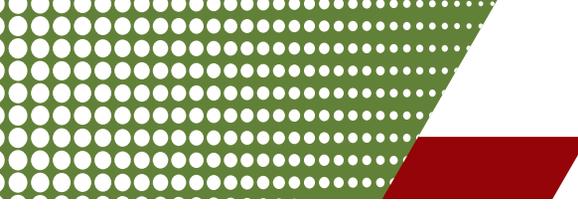
Principio de precaución

La Declaración de Río de Janeiro de 1992, en el principio No. 15, estableció para los Estados el deber de aplicar ampliamente el criterio de precaución, según el cual “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

En la 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”— se establece que en la formulación de las políticas ambientales, si bien se tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, deberá prevalecer una orientación a la precaución y a evitar la degradación del medioambiente, así no exista certeza científica absoluta. La 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”— establece en el artículo 8° que ante la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas y de los ecosistemas ante la materialización de un riesgo de desastre, las autoridades y los particulares deberán adoptar e implementar medidas eficaces para impedir la degradación del medioambiente y prevenir y mitigar la situación de riesgo.

La precaución busca anticiparse y toma como presupuesto la existencia de diferentes riesgos, especialmente aquellos creados por la actividad del hombre. Se puede entender, de acuerdo con Lora (2011), “que el principio de precaución es la actitud de reserva o cautela que debe adoptar una persona para evitar o prevenir los daños que puede causar una actividad, aunque no exista certeza científica absoluta sobre su ocurrencia” (p. 23).

El principio de precaución está compuesto por varios elementos a partir de los cuales se puede hablar de su existencia y posibilidad de aplicación. La justicia constitucional



ha indicado que deberán cumplirse los siguientes elementos: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que el daño sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica aunque no sea absoluta; 4. Que la decisión adoptada por la autoridad esté encaminada a impedir la degradación del medioambiente; y 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-080 de 2015).

Finalmente, el principio de precaución se ha consolidado como una herramienta jurídica que permite dar respuesta, ante la incertidumbre técnica y científica, a los riesgos y consecuencias graves que recaen en el territorio, especialmente sobre las cuestiones ambientales. Este principio señala un camino de acción que exige una postura activa de anticipación, que prevea la futura situación del medioambiente y que permita preservar el entorno de vida natural (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-595 de 2010).

Esto quiere decir que, ante posibles amenazas al ambiente, aun sin la certeza científica de lo peligrosa que sea determinada actividad, frente a la posibilidad de un daño irreversible, la mejor actuación para defender el territorio es abstenerse de realizar tal actividad. Existen consecuencias, sobre todo las ambientales, que no pueden ser revertidas y cuyo impacto en el territorio, sus recursos naturales, la calidad de vida de los habitantes y de las generaciones futuras puede ser definitivo.

Principio de rigor subsidiario

La Ley 99 de 1993 establece en el artículo 63 el principio de rigor subsidiario como un principio enmarcado en el desarrollo de las competencias de las entidades y autoridades ambientales, especialmente en los procesos de planificación relacionados con los componentes de carácter ambiental.

Para la comprensión de este principio es importante tener claro que la Ley 99 creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), del que hacen parte entidades e instituciones nacionales (Ministerio de Medio Ambiente e institutos de investigación), regionales y locales (Corporaciones Autónomas Regionales, entidades territoriales, entre ellas departamentos y municipios). Por disposición de la ley, este sistema tiene una organización jerárquica que define al Ministerio de Medio Ambiente como la máxima autoridad ambiental a nivel nacional y de manera descendente a las Corporaciones Autónomas Regionales, departamentos, y distritos o municipios.

Todas las entidades que integran el SINA –los municipios, por ejemplo– son titulares de competencias y facultades propias y de otras que deben desarrollar en coordinación y concurrencia con entidades del nivel nacional. En materia ambiental ninguna entidad tiene competencias exclusivas. Por el contrario, todas pueden concurrir desde su marco de acción y alcance en la gestión, planificación, protección, preservación y conservación del ambiente.

El principio de rigor subsidiario permite conducir y guiar las dinámicas de protección del medioambiente que surgen entre las entidades del nivel nacional y del nivel territorial. En virtud del rigor subsidiario, las autoridades territoriales están facultadas para adoptar normas o políticas ambientales más estrictas que aquellas previstas en las normas de carácter nacional. En ese sentido, se ha definido que el principio de rigor subsidiario tiene dos premisas:

- I. Las normas en materia ambiental de carácter nacional son un parámetro mínimo, el cual las autoridades territoriales no pueden flexibilizar.
- II. El nivel local (municipios y departamentos) pueden adoptar normas más rigurosas que las del nivel nacional. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2018-0008301).

Como lo indica Cifuentes (2013), el principio de rigor subsidiario significa que las entidades (municipios o distritos) de menor grado jerárquico en el SINA tienen la facultad de reglamentar la normatividad expedida por entidades superiores (ministerios) con la finalidad de hacerlas más exigentes, sin llegar a hacerlas en ningún caso menos rigurosas en cuanto al ejercicio de actividades que causen o puedan causar algún tipo de impacto en el medioambiente.

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

Las características constitucionales que hemos descrito han traído nuevas perspectivas, derechos, obligaciones y deberes para los diferentes actores y sujetos en relación con los múltiples ámbitos de la vida estatal, entre estos el ordenamiento del territorio y el ejercicio de competencias respecto del mismo.

La función de ordenamiento territorial, desarrollada a través de la competencia para determinar los usos del suelo, afecta aspectos centrales de la vida en comunidad en los sectores urbano y rural. Ello se debe a que el modelo de desarrollo que adopten las entidades territoriales incide en las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental y el urbanístico, entre otros. De ahí que el artículo 313, numeral 7, de la Constitución, asigne esta labor a los concejos municipales, cuyo origen democrático implica un acercamiento de sus integrantes con las necesidades de la comunidad y el conocimiento de las realidades de cada municipio (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-145 de 2015).

En primer lugar, la Constitución Política asignó al Estado diversas responsabilidades y deberes que deben ser tenidos en cuenta en los procesos de planificación del ordenamiento territorial. Entre ellos figuran:

- El reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural del Estado (art. 7).
- La protección de las riquezas naturales y culturales (art. 8).
- La protección especial de la producción de alimentos (art. 65).
- El deber de fomentar y promover el acceso a la cultura (art. 70).
- El deber de planificar y garantizar el desarrollo sostenible por medio de la conservación y restauración de los recursos naturales (art. 80).
- El deber de garantizar una participación efectiva en todos los asuntos que puedan afectar a la comunidad, entre ellos los relativos al derecho a un ambiente sano (art. 79).

En segundo lugar, la Constitución establece derechos, facultades y competencias expresas y directas a las entidades territoriales en materia de desarrollo y planificación de los territorios —como las contenidas en los artículos 287, 311 y 313—, las cuales están relacionadas con el ejercicio de la autonomía territorial.



A LAS ENTIDADES TERRITORIALES (MUNICIPIOS, DISTRITOS, DEPARTAMENTOS, TERRITORIOS INDIGENAS) 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.



En tercer lugar, la LOOT asignó y determinó en el artículo 29 una distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la Nación y las entidades territoriales.

Competencias de la Nación:

- a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Los lineamientos del proceso de urbanización y del sistema de ciudades.
- d) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.

Competencias del departamento:

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

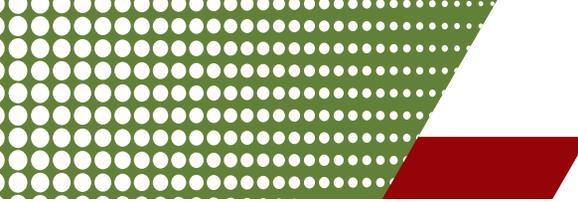
Competencias del municipio:

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Competencias de los distritos especiales:

**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.

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

En relación con lo anterior, es pertinente recalcar que actualmente el nivel administrativo con mayores atribuciones para implementar la Ordenación del Territorio en Colombia es el municipal y/o distrital, sin perjuicio de las facultades otorgadas a los demás niveles administrativos. Las competencias municipales en materia de ordenamiento territorial constituyen la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales. Esto es porque permiten diseñar y direccionar el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio desde diferentes ámbitos, desde la protección del ambiente sano hasta 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. 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. Debido a que estas entidades están vinculadas entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, requieren una administración coordinada para la programación de su desarrollo y la prestación racional 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 a las que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

Adicionalmente, tanto la Ley 388 de 1997 como la Ley 1454 de 2011 (LOOT) establecen exigencias y deberes a las autoridades, cuya finalidad es que el proceso de ordenamiento del territorio se lleve a cabo con atención y promoción de la participación ciudadana. Los deberes a cumplir son los siguientes:

- Fomentar la concertación entre intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación ciudadana.
- Reconocer a las organizaciones ciudadanas de los territorios para que éstas, o sus representantes, transmitan y pongan en consideración sus propuestas y opiniones frente a los componentes de los planes de ordenamiento territorial.
- El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, es el responsable de coordinar la

formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. De manera previa a la presentación del proyecto ante el concejo municipal o distrital, esta autoridad deberá llevar a cabo procesos de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana.

- Durante el periodo de revisión del plan por parte de la autoridad ambiental correspondiente, de la Junta Metropolitana –cuando exista área metropolitana– y del Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital deberá solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales.
- Durante la etapa de revisión del plan, la administración municipal o distrital debe realizar convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales. De ahí recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan.
- Establecer mecanismos de publicidad y difusión del proyecto, como garantía de su conocimiento masivo.
- Garantizar la consulta democrática en todas las fases del plan de ordenamiento territorial.

La obligación de fomento de la participación ciudadana a cargo de las administraciones municipales y distritales

Para su aprobación, los instrumentos de planificación, POT, PBOT y EOT tienen que haberse formulado con participación democrática y concertación institucional. Ello implica que la comunidad debe organizarse, pero también que el Estado debe facilitar las condiciones para que la participación se pueda dar de forma efectiva. No se trata de “un favor” por parte de la administración, sino de un deber del ente territorial.

El Estado tiene el deber constitucional de contribuir para que la participación sea efectiva. Así, el artículo 103 de la Constitución Política establece su obligación de contribuir a “la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

Esta obligación de la administración está específicamente establecida para la planeación del ordenamiento territorial.

Art. 4 LEY 388 DE 1997

"En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones."

El Decreto 1077 de 2015 –“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” – también establece la obligación de la administración municipal de garantizar la participación efectiva y la concertación en la formulación del plan de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial (art. 2.2.2.1.2.1).

Además, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 388 de 1997, para facilitar la participación de la comunidad y a efectos de ayudar a su organización, las autoridades municipales o distritales podrán:

- Delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano los barrios o agrupamiento de barrios residenciales y en el área rural, las veredas o agrupaciones de veredas.
- De acuerdo con la delimitación, las organizaciones cívicas reconocidas a través de métodos democráticos por los barrios o veredas (o los agrupamientos

de ellos), pueden designar representantes para participar en la formulación y concertación de los planes de ordenamiento del territorio, poniendo a consideración propuestas sobre los componentes urbano y rural.

Características de la participación

La participación de la comunidad en los procesos de planeación del ordenamiento territorial debe ser incluyente, deliberativa y con implicaciones en la toma de decisiones.

Incluyente. Deben participar todos. Este es el lugar para dar los debates más importantes en las decisiones sobre el territorio, los cuales deben ser públicos. En ellos los diferentes intereses deben manifestarse de forma abierta: los de grupo, de género, de condición, los étnicos, etc.

Deliberativa. Implica la exposición de las posiciones propias sobre los distintos temas a decidir y la disposición a escuchar propuestas y posturas diferentes. Para ello se deben tener en cuenta puntos de vista, opciones de habitar y construir el territorio, documentos técnicos y otros elementos relevantes que permitan informarse, conocer y decidir sobre las condiciones del territorio. El acceso a la información implica que ésta sea pública y clara, es decir, que no esté en un lenguaje técnico, confuso o de difícil comprensión para los habitantes. Ante documentos con lenguaje técnico o elevado, se debe facilitar a la comunidad los medios para acceder de forma clara a los planteamientos del texto.

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

Además, en el artículo 109 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 —“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” — se mencionan entre los atributos del derecho a la participación la disponibilidad, el acceso, la calidad y la permanencia. Éstos implican condiciones para la construcción de lo público, el ejercicio de derechos y libertades políticas sin discriminación, información y cualificación ciudadana para la incidencia real de la participación, entre otros asuntos. Se trata entonces de una participación democrática efectiva y cualificada: no basta con expresar las opiniones, sino que ellas sean tomadas en cuenta para configurar las decisiones públicas en todos los ámbitos.

La planeación del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial y la planeación ambiental del territorio son conceptos avanzados en América Latina, especialmente por un mecanismo de planeación implementado hace 25 años en la región, el Ordenamiento Territorial (OT).

Los planes de ordenamiento territorial

Son un instrumento técnico y normativo de planificación y gestión de los municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas. Permiten 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 medioambiente y las tradiciones históricas y culturales (art. 5, Ley 388 de 1997).

Tipologías de planes de ordenamiento territorial

La Ley 388 de 1997 definió los diferentes instrumentos de planeación que se deben diseñar e implementar según la población de cada municipio. Dependiendo del tipo de instrumento, 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 la planeación del 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.

Componentes y contenidos de los planes

Los componentes y contenidos de los POT, PBOT y EOT se determinaron atendiendo a la clasificación realizada en la Ley 388 de 1997.

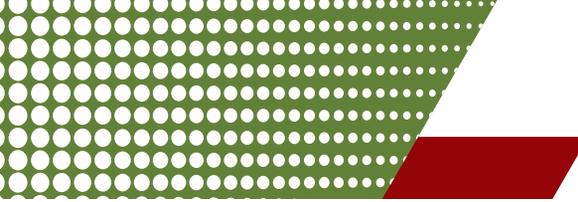
Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial

El *componente general del plan* está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de mediano y largo plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:

1. Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y para su mayor competitividad.
2. Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.
3. Adopción de políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

Contenido estructural:

Comprende la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las



infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular, se deberá especificar:

- Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.
- Las áreas de reserva y medidas para la protección del medioambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales; así como las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.
- La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.
- La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar relaciones adecuadas y funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.
- La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; incluyendo la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997 y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso de los municipios que las integran.

El *componente urbano* está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.

Es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente debe contener por lo menos:

Las políticas de corto y mediano plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.

- La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial y de transporte, y para la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad

de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista de los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal; y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas de dichas infraestructuras.

- La delimitación en suelo urbano y de expansión urbana de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan.
- La determinación en suelo urbano y de expansión urbana de las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.

La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral. La estrategia incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión y los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia de transformación para evitar su nueva ocupación.

- Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.
- La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.
- La especificación —si es el caso— de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, junto con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento; así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.

- La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.

La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que establece la ley. Lo anterior incluye la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9 de 1989, "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones"

La expedición de normas urbanísticas

La acción urbanística:

Es el conjunto de decisiones y actuaciones de las administraciones municipales y distritales para intervenir en los usos del suelo en relación con el ordenamiento territorial. La regulación de estas acciones está enmarcada en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 1077 de 2015.

ALGUNAS ACCIONES URBANÍSTICAS

Ley 388 de 1997 Art. 8



- 1 Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
- 2 Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público.
- 3 Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos e intensidades de uso.
- 4 Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
- 5 Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o que, de otra forma, presenten condiciones insalubres para la vivienda.
- 6 Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística.
- 7 Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
- 8 Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.
- 9 Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas.
- 10 Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.
- 11 Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
- 12 Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuado.
- 13 Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.
- 14 Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y en previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica.



La legislación advierte que todas las decisiones y actividades concernientes a la acción urbanística deben estar contenidas y desarrolladas en los POT y en los instrumentos normativos que las desarrollan. Al ser parte integrante de los POT, la definición y ejecución de la acción urbanística debe contar con la participación democrática. En ese sentido, el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 expresa que la participación debe estar en todas las actividades que la conforman y que puede realizarse por cualquiera de los mecanismos de participación establecidos.

Teniendo en cuenta que esta acción es propia de las administraciones municipales y distritales, son ellas quienes deben impulsar la participación.

EL ESTÍMULO DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES SE DIRIGE A:

FOMENTAR LA CONCERTACIÓN ENTRE LOS INTERESES SOCIALES, ECONÓMICOS Y URBANISTAS, MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN DE LOS POBLADORES Y SUS ORGANIZACIONES.

Esta concertación tiene como objetivos:

- Lograr coherencia entre las necesidades y aspiraciones de los diferentes actores sociales y económicos, y la planeación del territorio.
- Asegurar la eficacia del ordenamiento territorial, es decir, que responda a las problemáticas y condiciones de quienes habitan el territorio.

Además de estar presentes en todas las etapas del POT, los habitantes del territorio deben participar en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas. En este sentido, debe tenerse en cuenta, entre otras cosas:

- Las áreas del suelo donde pueden o no otorgarse licencias urbanísticas y de qué tipo.

POR EJEMPLO, EN LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS QUE NO HAN ADOPTADO EN SUS PLANES DE ORDENAMIENTO LA CLASIFICACIÓN DE USOS INDUSTRIALES DEL PRESENTE ARTÍCULO, NO SE PODRÁN EXPEDIR LICENCIAS URBANÍSTICAS PARA USOS INDUSTRIALES (ARTÍCULO 2.2.2.2.4.1 DEL DECRETO 1077 DE 2015).



- El tipo de proyecto para el que se pretende obtener licencia, la normativa al respecto y quién debe otorgarla (art. 2.2.6.1.1.3 del Decreto 1077 de 2015).
- El nivel de complejidad del proyecto (art. 2.2.6.1.2.1.4 del Decreto 1077 de 2015), el cual obedece, entre otras cosas, al área de construcción y a las características de la estructura.

POR EJEMPLO, TRATÁNDOSE DE UN MACROPROYECTO CORRESPONDERÁ A LA AUTORIDAD MUNICIPAL O DISTRITAL O A LOS CURADORES URBANOS, SEGÚN EL CASO, ESTUDIAR, TRAMITAR Y EXPEDIR LA LICENCIA URBANÍSTICA EN APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS ADOPTADAS EN LOS MACROPROYECTOS (ARTÍCULO 2.2.4.2.1.5.1 DEL DECRETO 1077 DE 2015)



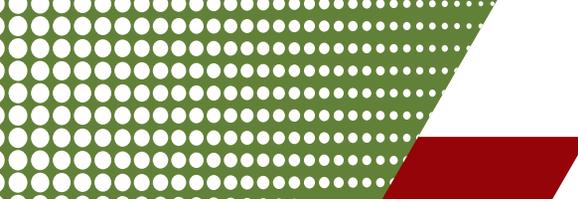
- La clasificación de las licencias urbanísticas (art. 2.2.6.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015), que pueden ser de: 1. Urbanización, 2. Parcelación, 3. Subdivisión, 4. Construcción, 5. Intervención y ocupación del espacio público.

- Que la autoridad competente haga la citación y entregue la información de forma debida a quienes puedan ser afectados por la construcción para que hagan valer sus derechos durante el trámite, conforme a lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 y otras normas que lo rigen. Durante el trámite, debe citarse a quienes tengan derechos reales y a los vecinos colindantes del inmueble o inmuebles (arts. 2.2.6.1.2.1.1. y 2.2.6.1.2.2.1 del Decreto 1077 de 2015). En general, ello se hace por la fijación de un aviso, como en la foto.



Tomado de página web de El Colombiano.

- El momento en que se puede hacer parte en el trámite de otorgamiento de la licencia. Esta intervención de terceros se puede realizar desde la fecha de radicación de la solicitud hasta antes de la expedición del acto administrativo que resuelva la solicitud (art. 2.2.6.1.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015).
- La forma en que se puede hacer parte: las objeciones y observaciones a la licencia urbanística se deberán presentar por escrito, acreditando la condición de interesado y presentando las pruebas que pretenda hacer valer. El fundamento debe ser únicamente el de las normas jurídicas, urbanísticas, de edificabilidad o estructurales referentes a la solicitud (art. 2.2.6.1.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015).



También pueden presentarse recursos de reposición y de apelación contra el acto que concede o niega la licencia (art. 2.2.6.1.2.3.9 del Decreto 1077 de 2015). Igualmente, puede pedirse a las autoridades competentes que revoken administrativamente el acto.

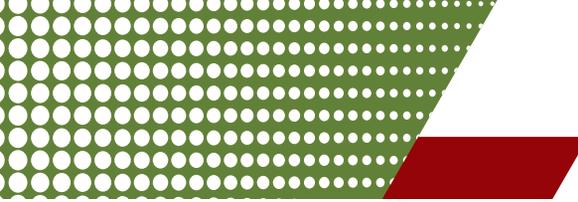
El *componente rural* está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la utilización conveniente del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

- Las políticas de corto y mediano plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.
- El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.
- La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.
- La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, precisando las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medioambiente.
- La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.
- La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo, y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.
- La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

Contenidos de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial

Los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) deberán contemplar los tres componentes antes explicados con los siguientes ajustes, en orden de simplificar su adopción y aplicación:

1. En cuanto al componente general, el PBOT señalará los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal, así como los siguientes contenidos estructurales:
 - 1.1. Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.
 - 1.2. Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural, y su articulación con los respectivos sistemas regionales.
 - 1.3. El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medioambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.
 - 1.4. La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar relaciones adecuadas y funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.
 - 1.5. La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en la Ley 388 de 1997, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso de los municipios que las integran.
 - 1.6. El inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad.
2. En relación con el componente urbano, el PBOT deberá contener por lo menos:
 - 2.1. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas, así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinaren; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas



verdes públicas, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

- 2.2. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y con las normas urbanísticas que los complementan.
 - 2.3. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral. La estrategia incluirá las directrices y parámetros para la definición de usos para vivienda de interés social, tanto en suelos urbanos como de expansión urbana, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo lo relacionado con la transformación de las zonas reubicadas para evitar su nueva ocupación.
 - 2.4. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano de acuerdo con lo que se establece en Ley 388 de 1997 y en la Ley 9 de 1989.
 - 2.5. La expedición de normas urbanísticas generales sobre usos e intensidad de usos del suelo, actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y el suelo de expansión. Se incluirán especificaciones de cesiones urbanísticas, aislamientos, volumetrías y alturas; la determinación de las zonas de mejoramiento integral, si las hay, y las demás que consideren convenientes las autoridades distritales o municipales.
3. El componente rural establecerá por lo menos las mismas previsiones indicadas para el plan de ordenamiento territorial.

Contenido de los Esquemas de Ordenamiento Territorial

Los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) deberán contener como mínimo los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial el plan vial y de servicios públicos domiciliarios; la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales

y las medidas de protección; las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales; y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

Los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes que presenten dinámicas importantes de crecimiento urbano podrán adoptar el EOT, como instrumento para desarrollar el proceso de ordenamiento de su territorio.

El componente general de los EOT señalará como mínimo los siguientes aspectos:

1. Los objetivos, estrategias y políticas territoriales de largo plazo para la ocupación y el aprovechamiento del suelo municipal.
2. La clasificación del territorio municipal en suelo urbano y suelo rural. Esta definición incluye la determinación del perímetro urbano para las cabeceras de los corregimientos.
3. La delimitación de las áreas de reserva para la conservación y protección del medioambiente y los recursos naturales.
4. La determinación de las áreas expuestas a riesgos y amenazas.

El componente urbano de los EOT deberá identificar y definir la estructura general del suelo urbano, en especial en los siguientes aspectos:

1. El plan de vías.
2. El plan de servicios públicos domiciliarios.
3. La expedición de normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

El componente rural de los EOT deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada, por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.
2. Áreas expuestas a riesgos y amenazas.
3. Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos.
4. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.
5. Equipamientos de salud y educación.

Fases para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial

Como instrumento de planificación, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) está sujeto a los procedimientos técnicos, políticos y administrativos de la planeación. 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**. Ello requiere el desarrollo de 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

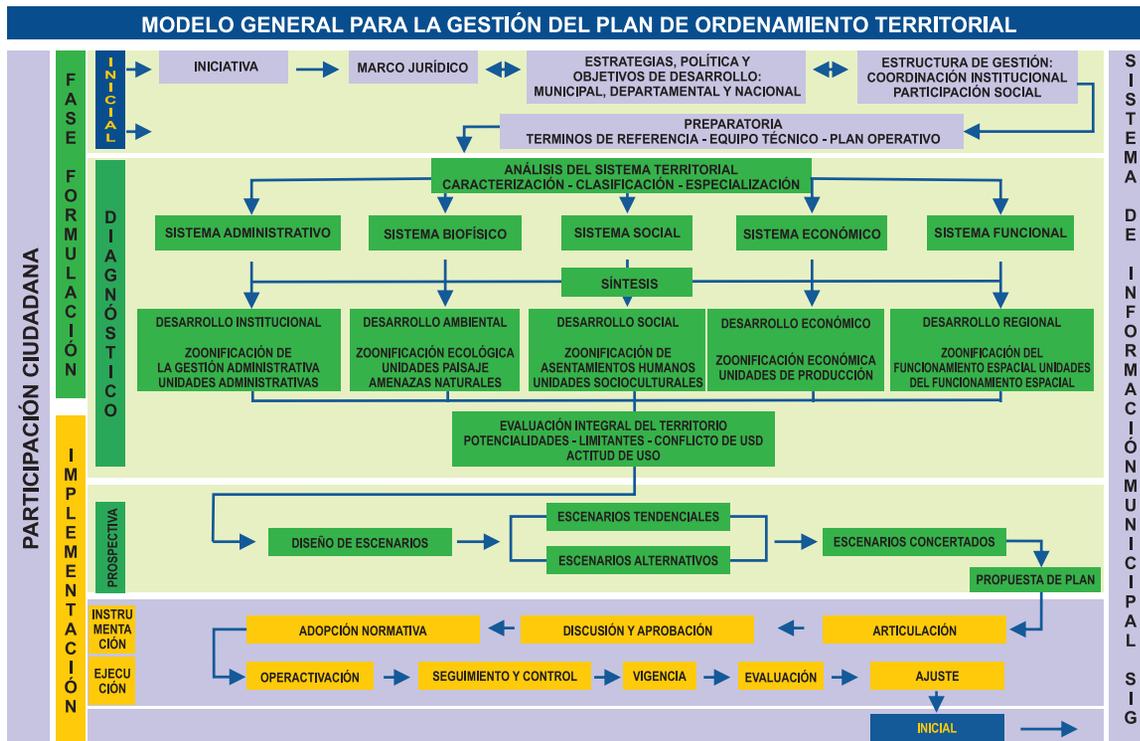
Gestión del ordenamiento territorial. Ejecución de las acciones financieras, técnicas e institucionales para poner en marcha el POT, PBOT o EOT.

 - 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.

Además del seguimiento de las fases que integran el ciclo de planeación PHVA, es imprescindible para un proceso exitoso de planeación del ordenamiento del territorio 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.



Fuente: Convenio IGAC-Proyecto CHECUA-CAR-GTZ-KFW 1998

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).

A pesar de que los mecanismos de participación son transversales a todas las fases, es decir, que se deben implementar en todas ellas, hay algunas etapas en las que se otorga un énfasis especial a algunos de estos mecanismos. Los mecanismos de participación transversales incluyen el derecho de petición, el cabildo abierto, la rendición de cuentas, audiencias públicas, las veedurías ciudadanas y la consulta popular.

La participación en el procedimiento para la elaboración del POT, PBOT o EOT

De acuerdo con el modelo de democracia participativa adoptado por el Estado colombiano, existen mecanismos de participación establecidos en el artículo 103 de

la Carta Política y reglamentados en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, pertinentes para los procesos de planeación del territorio.

La Ley 388 de 1997 contiene –en el artículo 4– una lista no taxativa sobre cómo se puede desarrollar la participación ciudadana en los POT, PBOT y EOT. Además de estos mecanismos, hay otros que establecen una relación directa con el ordenamiento territorial en temas como zonas de protección, recursos naturales y otros que pueden involucrar la participación de la población.

MECANISMOS PARA PARTICIPAR EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL



Art. 103 de la C.P
y ley 1757 de 2015

Cabildo abierto

Consulta popular

Rendición de cuentas

Veedurias ciudadanas



Art. 4 ley 388 de
1997

Derecho de petición

Audiencias públicas

Acción de cumplimiento

Intervención en formulación. Discusión y ejecución de los planes de ordenamiento.

Intervención en procesos de otorgamiento. Modificación, suspensión o revocatoria de licencias urbanísticas.

Derecho de petición

Es un derecho fundamental establecido en la Constitución: "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales" (art. 23, C.P.).

Tiene relación con el derecho a la información: "Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial [...]" (art. 20, C.P.), y con el derecho a acceder a los documentos públicos: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley" (art. 74, C.P.).

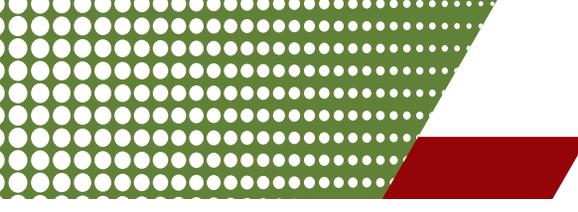
El derecho de petición se encuentra reglamentado en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, y el derecho de acceso a la información pública en la Ley Estatutaria 1712 de 2014 ("Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones").

En el artículo 13 de la Ley 1755 de 2015 se establece que:

- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades y a "obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma".
- No es necesario señalar que se trata de un derecho de petición, ya que se entiende que todas las actuaciones de una persona ante las autoridades implican el ejercicio de ese derecho.
- A través del derecho de petición se puede solicitar, entre otros, "el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos."
- No se requiere abogado para el ejercicio de este derecho.

Cabildo abierto

"El cabildo abierto es la 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:

El artículo 2 de la Ley 507 de 1999 establece que “Los Concejos Municipales o Distritales, [...] celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley”.

Los cabildos abiertos son mecanismos de participación de origen popular, es decir, se realizan a petición de la ciudadanía. En ese caso, pueden ser promovidos por un conjunto de personas que agrupe mínimo a cinco por cada mil personas inscritas en el censo electoral del territorio (art. 22, Ley 1757 de 2015).

Respecto de los cabildos abiertos, el artículo 26 de la Ley 1757 de 2015 establece que:

- Pueden asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.
- Tendrán posibilidad de intervenir quienes se inscriban, a más tardar, tres días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva. Deben presentar al momento de la inscripción un resumen escrito de su intervención.
- Cuando los medios tecnológicos lo permitan, se transmitirán por internet o por los mecanismos que la mesa directiva del concejo estime convenientes.

Una semana después de realizado el cabildo abierto, se debe realizar una sesión con todos los participantes en la que se expongan las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes de los ciudadanos por parte del mandatario y de la corporación, según sea el caso (art. 28, Ley 1757 de 2015).

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 podrá solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad.

La decisión del pueblo será obligatoria siempre que “la pregunta sometida al pueblo 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).

Hay que advertir que, a partir de la sentencia SU-095 de 2018, la Corte Constitucional limitó el uso de este mecanismo de participación respecto a la toma de decisiones sobre actividades mineras y de hidrocarburos en los territorios. Ello quiere decir que a partir de esa sentencia las consultas populares no son un mecanismo para que la comunidad pueda decidir sobre la realización o no de dichas actividades en su territorio. Sin embargo, es importante hacer un par de aclaraciones. Por un lado, las consultas populares, con la excepción que plantea la Corte, siguen siendo un mecanismo de participación válido y pertinente para tomar decisiones en pro de la defensa del territorio. Por otro lado, el que no se puedan tomar decisiones sobre las actividades de minería e hidrocarburos por medio de la consulta popular, no significa que los territorios y sus habitantes estén excluidos de dichas decisiones, que en gran parte se toman en los planes de ordenamiento.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es una obligación para todas las autoridades de la administración pública nacional y territorial. Se encuentra establecida en el artículo 270 de la Constitución: "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados".

Todo el proceso de creación, modificación y discusión de los planes de ordenamiento territorial implica no sólo la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, sino un control por parte de ésta a los alcaldes, concejales y a todas las autoridades implicadas en dicho proceso.

La rendición de cuentas implica obligaciones para las autoridades (art. 53, Ley 1757 de 2015). De acuerdo con el artículo 48 de esa norma, la rendición de cuentas implica:

1. Difusión de la actuación de la administración.

La rendición de cuentas está vinculada a la obligación de la administración de brindar información transparente, clara y accesible a los ciudadanos, en caso de tratarse de información técnica; y al derecho de los habitantes a pedir dicha información de la administración.

2. La creación de espacios de diálogo.

Deben ser espacios y encuentros presenciales, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas. Esos espacios pueden ser complementados con espacios virtuales de darse las condiciones para ello.



Se trata de espacios para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados. Ello debe hacerse de acuerdo con un proceso participativo de los habitantes en la toma de decisiones con una actitud deliberativa. Estos espacios son obligatorios: “En el evento en que una entidad no adelante dichos espacios, estará en la obligación de realizar audiencias públicas participativas, mínimo dos veces al año [...]” (art. 53, Ley 1757 de 2015).

Para la realización de dichas audiencias públicas participativas, las entidades de la administración organizan y convocan a un acto público para evaluar su gestión con intervención de ciudadanos y organizaciones sociales (art. 55, Ley 1757 de 2015).

Los principios que rigen la rendición de cuentas son: continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad. Además, este mecanismo se fundamenta en los elementos de información, lenguaje comprensible, diálogo e incentivos (art. 49, Ley 1757 de 2015).

Acción de cumplimiento

En el ordenamiento jurídico de Colombia existen una serie de mecanismos de protección de los derechos ciudadanos llamados *acciones constitucionales*. Una de ellas es la de *cumplimiento* (reglamentada mediante la Ley 393 de 1997), que consiste en que la posibilidad de solicitar a un juez de la república (juez de especialidad administrativa o civil) verificar el cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades cuando éstas se encuentren estipuladas claramente en la ley y en los actos administrativos. Tratándose del ordenamiento territorial, es posible identificar leyes y actos administrativos que determinan los principios que deben seguirse para la elaboración de los planes, tales como la protección del medioambiente y la participación ciudadana y democrática.

De este modo, los ciudadanos disponen de una acción para exigir a las autoridades, por intermedio de un juez, el cumplimiento de estos principios —y otros— que reposan en las normas.

Por su naturaleza pública, esta acción puede ser interpuesta por organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales (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, PBOT y EOT, y que las estén incumpliendo por acción u omisión.

Para presentar una acción de este tipo debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- Verificar que no exista ningún otro mecanismo para hacer que se cumplan estas normas, puesto que la acción de cumplimiento es subsidiaria. Este requisito no se debe observar cuando la comunidad note que el

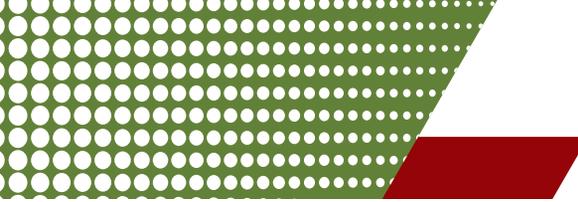
incumplimiento de la norma daría lugar a un perjuicio irremediable, es decir, a una situación tan grave, urgente e inminente que causaría daños que no se podrían reparar.

- Después se debe solicitar por escrito el cumplimiento de los deberes legales y/o administrativos a la autoridad responsable de los mismos. Estas autoridades tienen un plazo de diez (10) días para responder a la solicitud.
- La solicitud escrita debe contener: el nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción; la determinación de la norma incumplida; una narración de los hechos que explique el incumplimiento; la determinación de la autoridad o particular incumplido; la prueba de la solicitud que se mencionó arriba; las pruebas, si se tienen; y el juramento de que es la primera vez que se presenta una acción por estos hechos.
- Esta solicitud se debe llevar al juez, quien decidirá si hay un incumplimiento de las autoridades, caso en el que procederá a obligar a las autoridades a cumplir con sus deberes.
- La norma que reglamenta esta acción (Ley 393 de 1997) impone una limitación a su ejercicio: no se puede solicitar el cumplimiento de normas que establezcan gastos, es decir, cuando la norma que se está omitiendo cumplir comporte alguna erogación dineraria (art. 9). Sin embargo, no en todos los casos pues si se ha elaborado un presupuesto y apropiado un gasto la pretensión de cumplimiento es procedente, porque la vocación del gasto es ser destinado a los fines previstos.
- A través de esta acción se puede solicitar el cumplimiento de leyes y actos administrativos que tengan otros contenidos (por ejemplo, la obligación de la participación ciudadana en la planeación del territorio).

Veedurías ciudadanas

Las veedurías ciudadanas son un mecanismo democrático regulado por la Ley 850 de 2003 y modificado por 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 éstos utilicen recursos públicos o ejecuten un programa, proyecto, contrato o prestación de un servicio público.

Son un mecanismo importante contra la corrupción porque su tarea es vigilar los proyectos y planes de las autoridades. También es un mecanismo de participación significativo al ser organizado desde la comunidad pues cualquier grupo puede conformarse como veeduría. Es una de las modalidades de control social a lo público de acuerdo con la Ley 1757 de 2015, y una de las alternativas que permite



la participación individual o colectiva en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados a través de organizaciones, redes sociales e instituciones.

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, el proyecto o proceso que van a vigilar (por ejemplo, el proceso de elaboración del POT, PBOT o EOT) y el lugar donde se constituyó la veeduría. El proceso de constitución termina cuando se lleva este documento a la personería o a la Cámara de Comercio.

Una vez conformada, 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 del 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, por ejemplo, informar a la Contraloría de irregularidades que verifique.

Es entonces una herramienta de participación democrática que tienen los ciudadanos para controlar cómo se elaboran los POT, PBOT o EOT porque da la posibilidad de permanecer atentos y vigilantes a cómo las administraciones municipales elaboran estos planes y los contratos que se celebren para delegar esta tarea, sea en universidades, empresas u otros.

La consulta previa en la planeación del ordenamiento territorial

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 o actividades y, en general, cuando se vayan a tomar decisiones que incidan directamente sobre dichas comunidades. 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 ese proceso. Por ello se debe tener en cuenta lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia SU-123 de 2018:

- Debe realizarse en municipios 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 (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-294 de 2014).

- Es vinculante, es decir, las decisiones que se tomen durante la consulta tienen que ser incluidas en el POT.
- La realización de esta consulta en los POT permite la participación de las comunidades étnicas y pueblos afro en el ordenamiento del territorio, que no se sustituye con la consulta previa que tiene que realizarse en cada uno de los proyectos que les afecta.

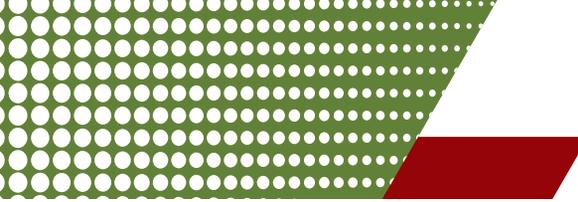
Vale agregar que la Corte Constitucional, en la Sentencia T-172 de 2019, reiteró la obligatoriedad de la consulta previa en todos los asuntos relacionados con la subsistencia de las comunidades étnicas, su derecho a la autodeterminación y a defender su existencia física y cultural. Enfatizó que también se deben someter a dicho proceso “los temas relacionados con las entidades locales de las unidades territoriales de dichos pueblos”. En esta línea, deben consultarse todos los instrumentos de ordenamiento territorial, entre ellos, los POT, PBOT, y EOT.

De acuerdo a lo anterior —y entendiendo que el ordenamiento territorial implica organizar el uso, ocupación y transformación del territorio en pro de su aprovechamiento óptimo, lo cual conlleva a adoptar medidas administrativas para que la gestión y distribución de los recursos naturales y las cargas ambientales se asignen equitativamente entre los distintos asentamientos humanos, y para que las diversas actividades sobre el territorio sean compatibles con el derecho a un ambiente sano y el ejercicio de los demás derechos—, es un deber realizar consulta previa cuando los, POT, PBOT o EOT incidan en la ocupación, transformación y usos de los territorios colectivos de las comunidades indígenas y afrodescendientes o cuando por medio de éstos se adopten medidas que puedan afectar a dichas comunidades.

La participación democrática en las diferentes etapas de la planeación territorial

La participación debe tener en cuenta todas las etapas de elaboración de los planes de ordenamiento territorial:

- 1) **Etapa preliminar.** En esta etapa se realiza un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera 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 y 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 presente, en los análisis previos, aquellos mecanismos referidos a los procesos participativos requeridos para elaborar el instrumento de planificación.



De esta etapa debe obtenerse:

- La cartografía que contenga la especialización de 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, el cual contendrá: 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).

Ese documento síntesis —así como toda la información de fuentes secundarias como el plan de desarrollo, proyectos de inversión, dimensiones y atributos y la visión urbano-regional en la que se basa— debe estar al alcance de quienes pueden participar. Para tener acceso a esta información se puede hacer uso 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, usos del suelo, conservación del patrimonio cultural, conflictos existentes, potencialidades y limitantes de un territorio.

En esta etapa, si por ejemplo hay crecimientos demográficos considerables en un territorio, se debe comenzar a valorar las necesidades de la población en el territorio con la necesidad de la generación de espacio público, la provisión de servicios públicos domiciliarios y con la prestación de servicios de transporte público, entre otros.

Esta fase permite consolidar la imagen actual del territorio para confrontarla con la imagen deseada, de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos espaciales. El diagnóstico debe incluir el análisis de la visión urbano-regional del municipio o distrito. También debe incorporar las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural, en lo ambiental, económico, social, cultural y en lo institucional, así como los atributos o elementos estructurantes del territorio.

Como resultado de esta etapa debe obtenerse:

- La presentación del diagnóstico por cada tema.
- 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).

Se debe tener presente en esta etapa la obligación de 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 y visión 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 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 (art. 2.2.2.1.2.4.4, Decreto 1077 de 2015). Debe incluir además las acciones y actuaciones que serán incorporadas en el programa de ejecución. El resultado de esta etapa son los documentos que contienen los componentes y contenidos mencionados, los cuales serán sometidos a la aprobación de las instancias competentes.

En esta etapa, es vital y absolutamente indispensable la participación 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 y su conocimiento sea fuente de las decisiones que se tomen. La participación democrática exige la toma de decisiones por parte de quienes se ven afectados por las mismas. Por tanto, la comunidad debe ser parte de esas decisiones y no un sujeto pasivo de ellas.

El resultado de esta etapa son los documentos que contienen los componentes y contenidos mencionados, los cuales serán sometidos a la aprobación de las instancias competentes.

Por lo señalado, 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 elegidos mediante mecanismos que respeten la pluralidad. Concertación institucional y consulta ciudadana a través de las CAR o la autoridad ambiental correspondiente; con la Junta Metropolitana, el Consejo Territorial de Planeación, solicitud de opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales, realización de convocatorias públicas para la discusión del plan, realización de audiencias públicas con las juntas administradoras locales o solicitud de recomendaciones y observaciones a las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio.

4) Etapa de implementación: Esta etapa es 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, PBOT o EOT. 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.

En esta etapa se realizan las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del ordenamiento territorial en aspectos 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, Decreto 1077 de 2015).

Las administraciones municipales deben ejecutar las acciones planteadas en el POT, PBOT o EOT. Ello 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 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 municipal o distrital, de acuerdo con lo establecido 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 municipal 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



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

Instrumentos de gestión en la etapa de implementación de los planes de ordenamiento territorial

Los instrumentos de gestión del POT están regulados por la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2017. En ellos se encuentran todos los métodos y procedimientos de carácter administrativo, financiero y de gestión que el municipio dispone para que lo consagrado en el POT se ponga en marcha. Es a través de estos instrumentos que el POT da respuesta a las necesidades colectivas en el municipio.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

CLASIFICACIÓN



1

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

A través de estos instrumentos se desarrollan y complementan las disposiciones del POT, para definir el desarrollo físico e integral de un sector específico y que requiere intervención estratégica.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANA

Se definen como mecanismos de gestión del suelo requeridos para la aplicación del principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios.

2

3

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO

Es el mecanismo jurídico de adquisición de bienes inmuebles declarados como de utilidad pública o de interés social, condiciones de urgencia, que no cumplan con la función social o que se consideran prioritarios para la implementación del POT.

INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN

Es un costo sobre los inmuebles que se benefician con la ejecución de una obra pública y que permite la financiación anticipada de obras en los municipios.

4

Instrumentos de planificación

Deben desarrollarse en todas las áreas que el ordenamiento territorial considere de expansión, en áreas determinadas del suelo urbano, en áreas de desarrollo de cargas y beneficios, y en la construcción de macroproyectos. Para su implementación es necesario que en el POT se encuentren directrices y parámetros urbanísticos para formular este tipo acciones, y contar con los recursos públicos que garanticen la ejecución de las obras.

La formulación de estos instrumentos requiere el concepto de viabilidad de la autoridad de planeación municipal, la concertación con la autoridad ambiental, debe además tener en cuenta el concepto y las recomendaciones del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, y contar con las recomendaciones y observaciones de propietarios y vecinos. Por ello es necesario que quienes puedan ser beneficiados o afectados participen en esta etapa y den a conocer sus dudas y planteamientos.

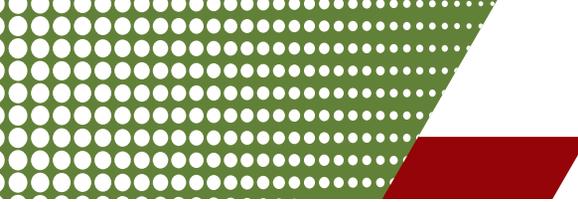
La adopción de estos instrumentos se hace mediante decreto y su desarrollo requiere las licencias legamente expedidas. Estos instrumentos incluyen los planes parciales, los planes de macroproyectos, los planes espaciales y los planes integrales de desarrollo urbano.

Instrumentos de gestión urbana

Estos instrumentos se refieren a la distribución de las cargas y los beneficios derivados del desarrollo del ordenamiento territorial. La comunidad debe participar para presentar sus observaciones y dudas frente a los proyectos que pretenden aportar a ese objetivo. Para el desarrollo de este tipo de actuaciones, es necesario que el POT contenga las directrices y su realización debe contemplarse a través de planes parciales. Dichos instrumentos están divididos en dos: los de reparto y los asociativos.

Entre los instrumentos de reparto se encuentran las unidades de actuación urbanística, reajuste de suelos y de integración inmobiliaria. Están dirigidos a suelos considerados de expansión y desarrollo, renovación urbana o de actualización. La ejecución de estas acciones debe contar con el acuerdo del 51% de los derechos de los propietarios. La restitución de los aportes se hace mediante escritura pública.

Los instrumentos de gestión urbana asociativos incluyen la cooperación entre partícipes, las compensaciones y la transferencia de derechos. Con ellos se busca la cesión gratuita de terrenos —con el pago de una prestación o beneficios, o estímulos tributarios; o por un intercambio de derechos sobre inmuebles— para el desarrollo de los proyectos establecidos en el POT y los planes parciales. En caso de transferencia de derechos, el Concejo Municipal debe autorizarlos.



Instrumentos de gestión del suelo

Estos instrumentos se dividen en los adquisitivos y los de dinamización. Con los primeros se busca que el municipio se convierta en el propietario de los inmuebles declarados de utilidad pública o de interés social. El objetivo entonces es que dichos inmuebles sean vendidos al municipio. Esta venta puede ser voluntaria, cuando el dueño acepta la resolución y vende. En caso de que el dueño no acceda a vender, se realiza un proceso administrativo o judicial para expropiar el inmueble y que éste pase a manos del municipio. Cuando un bien no cumple con su función social, el municipio puede realizar una enajenación forzada del mismo. Esta venta se realiza por una subasta pública para que quienes puedan cumplir con la función social del inmueble se presenten a comprarlo.

Los instrumentos de dinamización son la declaratoria de desarrollo prioritario, el banco de inmuebles y el derecho de preferencia. Con estos instrumentos se busca que el municipio cuente con los inmuebles que necesita para la ejecución del POT y para cumplir con los fines del desarrollo territorial. Los inmuebles y las directrices para realizar estas acciones deben estar en el POT.

Instrumentos de financiación

Los instrumentos de financiación son la contribución por valorización y la participación por plusvalía. Para realizar el recaudo, la obra debe estar incluida en el POT y reglamentada por el ente territorial que la realiza. En la contribución por valorización, el ente territorial (Nación, departamento o municipio, entre otros) que realiza la obra recauda el dinero para su ejecución. Los recursos recaudados deben usarse exclusivamente para ese fin.

En el caso de la participación por plusvalía, el municipio accede a las ganancias producto de la incorporación de suelo rural a suelo de expansión o a suburbano, cambio de uso del suelo a uno más rentable, aumento de aprovechamiento de edificabilidad, índice de construcción y/o índice de ocupación, o por la ejecución de una obra pública. El destino de este dinero debe ser exclusivamente para la compra de predios para vivienda de interés social (VIS), la construcción o mejoramiento de infraestructura del municipio, la adecuación de asentamientos urbanos de desarrollo incompleto, la ejecución de proyectos de espacio público, el desarrollo de macroproyectos, la gestión de programas de renovación urbana, el pago de inmuebles para renovación o el mejoramiento o restauración de inmuebles patrimoniales.

- 5) **Etapas de evaluación y seguimiento:** esta etapa también es parte de la gestión y se desarrollará permanentemente durante la vigencia del POT, PBOT o EOT con la participación de todas las partes interesadas, en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial. Permite verificar los avances en tiempo y recursos

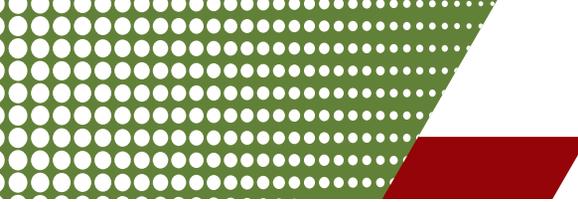
para así realizar las revisiones y ajustes correspondientes. La comunidad debe participar del seguimiento y evaluación, no sólo como un mecanismo de control al cumplimiento de las acciones, sino para hacer propuestas de adecuación a la planeación.

La Ley 388 de 1997, en los artículos 24 y 112, dispuso que los municipios debían implementar un sistema de seguimiento y evaluación a la ejecución de los planes que garantice la integridad del proceso de ordenamiento, a la vez de que proporcione sustento técnico para determinar los ajustes necesarios para encaminarlo hacia la dinámica que esté tomando el desarrollo del territorio. Sin embargo, la gran mayoría de los municipios y distritos no lo han hecho debido a que las administraciones han priorizado la elaboración y puesta en marcha de su plan de ordenamiento y no han asegurado la provisión de recursos técnicos y financieros para desarrollar e implementar un sistema de evaluación y seguimiento (Garzón, Á. N. C., Solarte-Pazos, L., & López, O, 2015, 163-180).

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:

UTILIDAD DE REALIZAR EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL POT





En esta etapa, que es permanente, la participación puede (y debe) ocurrir durante todo el tiempo de vigencia del plan. Por ejemplo:

- Las organizaciones cívicas podrán proponer, en los casos excepcionales considerados en las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en microzonas de escala vecinal.
- Las organizaciones cívicas podrán formular y proponer planes parciales (art. 22, Ley 388 de 1997).

Es de resaltar la importancia, durante el seguimiento del plan, de la actuación del Consejo Consultivo de Ordenamiento territorial (que debe existir en los municipios con población superior a los 30,000 habitantes), que tiene entre sus funciones precisamente "el seguimiento del Plan de Ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso" (art. 2.2.2.1.2.5.4, Decreto 1077 de 2015).

En esta etapa, tanto la rendición de cuentas a los habitantes como las veedurías ciudadanas tienen un rol clave en garantizar el cumplimiento e impedir la violación de las normas establecidas.

Instrumentos de seguimiento y evaluación

Uno de los puntos que debe tenerse en cuenta sobre el POT es que al ser una política pública no se agota en su formulación. Además de esta etapa y de su implementación, es necesario hacer seguimiento y evaluación al ordenamiento territorial. El seguimiento a los 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 de la implementación de los instrumentos de planificación y del logro de resultados. La evaluación es un ejercicio más complejo que busca determinar y conocer el progreso 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. Por esto, la evaluación no es un proceso aislado y se debe integrar a otras etapas del proceso de ordenamiento territorial como la formulación y ejecución del plan (Garzón et al., 2015).

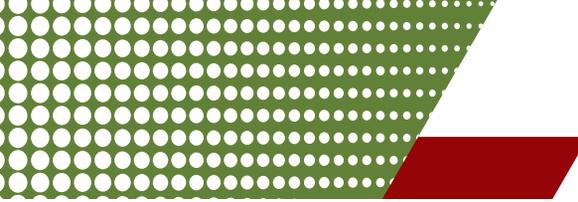
El seguimiento al ordenamiento territorial está a cargo del Consejo Consultivo del Ordenamiento. Sin embargo, uno de los primeros llamados que hace la normativa sobre estas tareas es que necesitan la participación democrática (art. 24, Ley 388 de 1997 y art. 2.2.2.1.2.5.4, Decreto 1077 de 2015).

La comunidad puede contribuir al seguimiento y evaluación del ordenamiento territorial de diferentes formas:

- Las organizaciones cívicas podrán proponer, en los casos excepcionales considerados en las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en microzonas de escala vecinal.
- Las organizaciones cívicas podrán formular y proponer planes parciales (art. 22, Ley 388 de 1997).
- Atender y participar en la rendición de cuentas realizada por los municipios.
- Utilizar mecanismos de participación, como las veedurías ciudadanas, para solicitar información permanente sobre los avances, acciones y cumplimiento del POT, y acerca de la normativa que lo regula.

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.





El seguimiento y la evaluación del POT debe considerar mínimamente los avances en el ordenamiento territorial, los recursos que se han utilizado o no en la implementación y los que son necesarios, el tiempo que se ha tomado y el necesario para alcanzar los objetivos y propósitos del plan. En esa línea, este ejercicio no puede entenderse como un asunto únicamente de control de las acciones. De ahí que sea necesario que se propongan tareas, asuntos, objetivos y mecanismos para la adecuación de la planeación.

Si bien el seguimiento y la evaluación del POT son permanentes (Ministerio de Vivienda, 2015, art. 2.2.2.1.2.4.6), la Ley 388 de 1997, en los artículos 24 y 112, dispone que los municipios deben implementar un sistema de seguimiento y evaluación a la ejecución de los planes que garantice la integridad del proceso de ordenamiento, a la vez que proporcione sustento técnico para determinar los ajustes necesarios que se requieran para encaminarlo hacia la dinámica que esté tomando el desarrollo del territorio. En esta medida, el documento técnico de soporte del POT debe incluir los escenarios y mecanismos para realizar el seguimiento a este instrumento (Ministerio de Vivienda, 2015, art. 2.2.2.1.2.3.2., núm. 4).

Para asegurar que los asuntos que surgieron del seguimiento y la evaluación se integren al POT, debe anexarse un documento en el que aparezcan los resultados obtenidos de esas dos fases.

De igual modo, todo acto que modifique o ajuste parcialmente el POT debe tener un documento anexo que dé cuenta del seguimiento y evaluación de la implementación del ordenamiento. Además, el acto que lo implementa no puede olvidar los mecanismos con los que se hará seguimiento y evaluación del ordenamiento y debe definirlos expresamente.

Además, cada programa, plan y política que se desarrolla o integra al POT deben expresar claramente los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) debe contar desde su formulación con los mecanismos de seguimiento y evaluación (Ministerio de Vivienda, 2015).

La Ley 388 de 1997, en su artículo 112, establece el *expediente urbano*, definido como un sistema de información que permite a las autoridades sustentar la definición de políticas y la formulación de planes, programas y proyectos para la ordenación del territorio. Este expediente está conformado por documentos, planos e información georeferenciada (cartográfica).

La conformación de dicho expediente debe darse de forma concurrente y articulada con la elaboración del plan de ordenamiento territorial, y es responsabilidad de la alcaldía municipal y de las oficinas de planeación o las que cumplan esa función. El expediente urbano permitirá el mejoramiento de la ejecución, monitoreo y evaluación de los planes de ordenamiento territorial, proveerá información y dará soporte para evaluar los impactos del POT sobre el territorio (Buitrago y Martínez, 2009).

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.

Aprobación de los POT

Según La ley 388 de 1997, el POT debe realizarse a través de diagnósticos técnicos, con base en las dinámicas sociales, culturales y económicas que se desarrollan en el territorio, garantizando la concertación con la ciudadanía.

Instancias de concertación y consulta

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



El alcalde distrital o municipal es el encargado de coordinar la formulación del proyecto del POT. Antes de presentar el proyecto al concejo distrital o municipal, se llevará a cabo una concertación institucional donde será sometido a consideración de la Corporación Autónoma Regional o a la autoridad ambiental correspondiente y cuya decisión será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente. Paralelo a esto, se suministrará la instancia de concertación con la Junta Metropolitana, la cual vigilará la armonía del proyecto con los planes y directrices metropolitanos.

Durante el período de estudio del plan por las tres primeras instancias, la administración municipal o distrital debe solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizar convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, así como exponer los documentos básicos del proyecto en sitios accesibles a todos los interesados y recoger las recomendaciones y observaciones dadas.

Es de anotar que todo proceso de revisión o modificación del plan —o de alguno de sus contenidos— debe someterse a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación (art. 2.2.2.1.2.6.3, Decreto 1077 de 2015).

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.

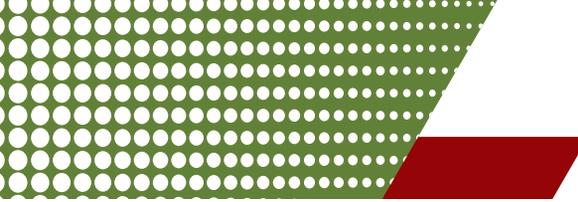
Después de que el proyecto sea revisado por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas en los asuntos de su competencia, este se pondrá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, el cual deberá emitir concepto y formular recomendaciones dentro de los 30 días siguientes.

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 agremaciones 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.



Consejos Territoriales de Planeación

La Ley 152 de 1994 —“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”— establece en su artículo 34 que las autoridades municipales deben promover la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, que tienen como función garantizar la participación ciudadana. Los consejos 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 definida por las asambleas o concejos, según sea el caso. Su participación debe ser organizada en el área urbana a partir de la subdivisión que el municipio posee por barrios y en la zona rural a través de las veredas.

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, de los avances de su ejecución, y mantener un diálogo constante entre las autoridades municipales y la sociedad civil.

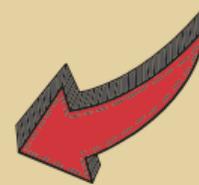
El CTP y el concejo municipal son los representantes de la comunidad, por lo que deben velar por la adecuada ejecución de lo planeado en el POT. Sin embargo, se debe tener en cuenta que no son los únicos espacios donde la ciudadanía puede manifestarse respecto de la planeación territorial. Debido a la importancia de un instrumento como el POT, se ha reconocido que otras organizaciones cívicas pueden participar en los procesos de concertación y consulta.

LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN (CTP) SERÁN CONSULTADOS, EN COMPAÑÍA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES (CAR) PREVIA ADOPCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT), DESPUÉS DEL MOMENTO PRELIMINAR DEL DIAGNÓSTICO Y FORMULACIÓN.



ESTE PROCESO SE LLEVARÁ A CABO EN UN PLAZO DE 30 DÍAS.

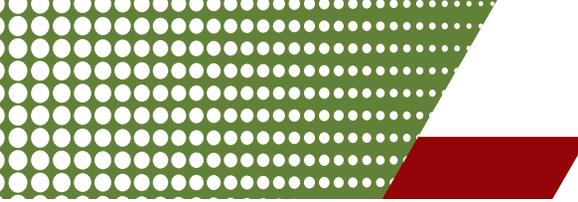
LAS CAR BRINDARÁN UN PRIMER CONCEPTO DEL POT QUE, EN CASO DE SER FAVORABLE, PASARÁ A LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN.



EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL NO PODRÁ SER PRESENTADO AL CONCEJO MUNICIPAL SIN LA APROBACIÓN DE LAS INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN.



SI ES RECHAZADO POR ESTAS, DEBERÁ SURGIR UN PROCESO DE MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN EN LOS PUNTOS DE DESENCUENTRO ENTRE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES Y LAS INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN.



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. 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 del mismo los curadores urbanos en las ciudades donde esta institución exista. Los miembros del consejo consultivo pueden ser escogidos de entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación (art. 2.2.2.1.2.5.4, Decreto 1077 de 2015).

La asesoría de este consejo está orientada a que la administración municipal tome decisiones acertadas sobre el POT, su ajuste y revisión, de acuerdo con los procesos de seguimiento de este. Verificar el seguimiento permanente al POT es una de las principales tareas de este consejo.

Participación democrática y concertación en los instrumentos de planeación y gestión del desarrollo territorial

La participación democrática y la concertación en los instrumentos de planeación y gestión del desarrollo territorial deben ser garantizadas de acuerdo con lo siguiente:

1. Planes parciales

El plan parcial es uno de los instrumentos mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los POT para áreas determinadas del suelo urbano. En este plan se establece el aprovechamiento de los espacios privados con la asignación de usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión, construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación. La elaboración de los proyectos de los planes parciales es realizada por las autoridades municipales, las comunidades o los particulares interesados (art. 2.2.4.1.1.1, Decreto 1077 de 2015). Con esta finalidad, se debe realizar la concertación con la autoridad ambiental, lo que es de especial importancia cuando los planes parciales contemplan:

- Proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el decreto único del sector de ambiente y desarrollo sostenible sobre licenciamiento ambiental, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.
- Los que requieran la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras.

- Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionadas con las mismas.

2. Macroproyectos de interés social nacional

Se trata de la ejecución de operaciones urbanísticas integrales con énfasis en viviendas de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP).

Una vez que la propuesta cuente con viabilidad técnica, ambiental, financiera y jurídica, se debe realizar un proceso de concertación entre el alcalde y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En caso de no llegar a un acuerdo, se entenderá que la propuesta ha sido negada y el ministerio procederá a su archivo (art. 2.2.4.2.2.3.2.2.1, Decreto 1077 de 2015).

Se debe garantizar la participación democrática de las personas interesadas en la respectiva operación urbana integral (art. 2.2.4.2.2.3.2.2.3, Decreto 1077 de 2015).

3. Proyectos integrales de desarrollo urbano

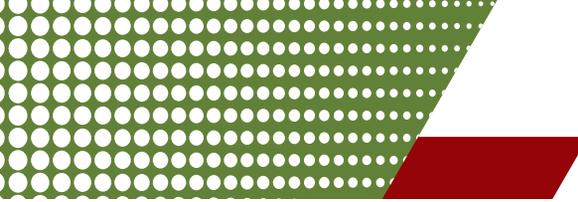
Son el conjunto de decisiones y actuaciones urbanas que garanticen la habilitación del suelo urbanizable para la ejecución de proyectos de construcción de vivienda y reubicación de personas para atender emergencias de índole económica, social y ecológica nacional (art. 2.2.4.3.1.1, Decreto 1077 de 2015).

Una vez que el proyecto cuente con viabilidad técnica, financiera y jurídica, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial iniciará el proceso de concertación con el alcalde. Cuando la concertación se concrete y se firme el convenio, el proceso de concertación se someterá a la autoridad ambiental. Si no se logra un acuerdo entre el ministerio y el alcalde, se entenderá que el proyecto fue negado y el ministerio procederá a su archivo.

Se debe garantizar la participación democrática de las personas interesadas en la operación urbana integral (art. 2.2.4.3.4.2.3, Decreto 1077 de 2015).

Otras instancias y formas de participación

Además del concepto que le corresponde dar al Consejo Territorial de Planeación, 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 (JAL) y las demás agremiaciones ciudadanas; exponer los documentos básicos del plan en sitios accesibles a todos los interesados; y 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.

Las administraciones –durante el proceso de adopción o revisión del plan– deben adelantar los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de la Ley 388 de 1997, donde se establece que los agrupamientos de barrios o veredas –debidamente reconocidas– podrán designar representantes que transmitan y sometan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

- **Participación a través de las Juntas Administradoras Locales (JAL)**

El artículo 24 de la Ley 388 de 1997 establece que la administración debe convocar a audiencias con las JAL para la discusión del Plan. Éstas son corporaciones administrativas que sirven para ejercer control y veeduría en los respectivos barrios, veredas y corregimientos, y en esa medida constituyen un espacio democrático para discutir lo relacionado con la planeación territorial. Es función de las JAL: 1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y de obras públicas. 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento, y las inversiones que se realicen con recursos públicos. 3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión. 4. Distribuir las partidas globales asignadas por el presupuesto municipal.

- **Conformación de las Juntas Administradoras Locales (JAL)**

Según la Ley 136 de 1994 –“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”– el concejo municipal es quien autoriza su creación en las subdivisiones territoriales del municipio: localidades y comunas en el área urbana y corregimientos en la zona rural.

Para organizar al municipio en comunas, localidades y corregimientos, y conformar una JAL, los concejos municipales deben confirmar que los municipios de primera y segunda categoría tengan mínimo 10.000 habitantes y los de tercera y cuarta categoría, mínimo 5.000 habitantes. De lo contrario, se impide su creación.

Los miembros son elegidos por votación popular. Están integradas por mínimo (3) tres y máximo nueve (9) personas, a las cuales se les nombra ediles. La elección se realiza para un período de 4 años, coincidiendo con el período de los alcaldes y del concejo municipal.

El concejo municipal podrá constituir, para apoyar la inversión social en los corregimientos, comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos –a través de las JAL– deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades (art. 40, Ley 1551 de 2012).

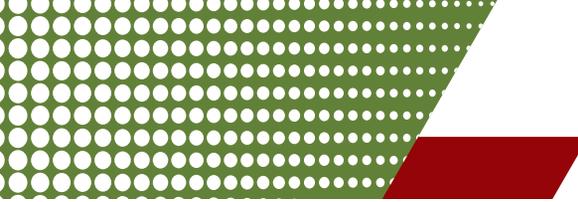
Documentos que se integran a los planes de ordenamiento territorial

Los resultados del proceso de planificación del ordenamiento territorial se consignan en los siguientes documentos, que forman parte integrante del Plan (arts. 2.2.2.1.2.3.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015):

1. Documento técnico de soporte: contiene el desarrollo, la descripción y la aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del Plan.
2. Documento resumen: contiene la memoria explicativa como medio de divulgación y socialización para que la ciudadanía conozca la síntesis y conclusiones generales del Plan. La memoria debe contener una explicación didáctica de los objetivos, estrategias y políticas del Plan y de las principales líneas de acción emanadas de sus diagnósticos, presentando sintéticamente los problemas a resolver y las propuestas para la organización del territorio urbano y rural.
3. Acuerdo que adopta el Plan: es el acto que expide el concejo municipal por el cual se aprueba en toda su extensión el documento técnico de soporte y los planos generales.

El acuerdo debe incluir en su articulado los componentes y contenidos del Plan de acuerdo con esta clasificación:

1. Objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para el manejo de la totalidad del territorio.
2. Clasificación del suelo en urbano, de expansión urbana, suburbano, rural y de protección, así como la definición de cada uno de los respectivos perímetros. Las áreas de las cabeceras corregimentales deben definirse como suelo urbano.
3. Usos generales del suelo y los parámetros o rangos para determinar posteriormente las áreas de cesión.
4. Características básicas, dimensiones y localización de los sistemas estructurantes del territorio municipal, tanto en su parte urbana como rural y la descripción de los planes, programas y proyectos para su desarrollo.

- 
5. Definición de los distintos tratamientos o potencialidades de utilización para los suelos urbanos, de expansión y suburbanos.
 6. Los planes parciales prioritarios, la delimitación, objetivos y estrategias básicas de diseño e instrumentos de implementación, y la delimitación de las unidades de actuación urbanística.
 7. El programa de ejecución correspondiente a la vigencia del período de la administración municipal.

Además, se deben adoptar como mínimo los siguientes planos o mapas generales (artículo 2.2.2.1.2.3.4, Decreto 1077 de 2015):

- El plano que define la estructura general del territorio a largo plazo.
- Los planos de detalle del suelo urbano.
- Los planos de detalle del suelo rural, que deberán contener: la determinación de los usos; el señalamiento de las áreas de reserva, de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, y ambiental; la localización de actividades, infraestructura y equipamientos básicos; y las zonas de amenaza y riesgo.
- El plano que refleje el programa de ejecución, este debe contener los programas y proyectos de infraestructura que se ejecutarán en el período correspondiente.

Procedimiento para la expedición del acuerdo del concejo municipal por el cual se aprueba el plan de ordenamiento territorial

Posterior a las etapas de participación democrática y de concertación interinstitucional, y dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación, el alcalde municipal o distrital somete a consideración del respectivo concejo municipal el proyecto de plan de ordenamiento territorial para su aprobación. El concejo municipal podrá proponer modificaciones al proyecto de plan de ordenamiento, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 388 de 1997.

Los respectivos concejos municipales o distritales, dentro de los sesenta días (60) siguientes a la presentación del proyecto, deben decidir la aprobación o no del mismo, y solo en caso de no emitir decisión alguna, el alcalde podrá adoptar el plan a través de un decreto.

Los proyectos de acuerdo no aprobados serán archivados. Deben presentarse nuevamente para que el concejo se pueda pronunciar sobre ellos (art. 75 de la Ley 136 de 1994).

En el evento en el cual el concejo municipal o distrital apruebe el proyecto de plan de ordenamiento territorial, lo hará a través de la expedición de un acuerdo municipal o distrital.

De acuerdo con los artículos 71 y siguientes de la Ley 136 de 1994, la expedición de un acuerdo municipal constituye un trámite administrativo complejo en el que deben agotarse varias etapas, y en el cual concurren las voluntades de diferentes autoridades. Se deben tener en cuenta las reglas generales para la aprobación de los acuerdos:

Unidad de materia: todos los proyectos del Acuerdo deben referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Los proyectos del Acuerdo deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que expliquen sus alcances y las razones que lo sustentan.

Para que se constituya como Acuerdo, el proyecto debe pasar por dos debates realizados en diferentes días en el Concejo Municipal. El segundo debate corresponderá a sesión plenaria. Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

Aprobado en segundo debate un proyecto de acuerdo, pasará dentro de los cinco días hábiles siguientes al alcalde para su sanción.

Para expresar sus opiniones toda persona natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de acuerdo cuyo estudio y examen se esté adelantando en alguna de las comisiones permanentes. La mesa directiva del Concejo dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure el debido y oportuno ejercicio de este derecho. Para su intervención el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá para tal efecto" (Ley 136, Art. 77).

El acuerdo que aprueba el POT podrá someterse a los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Cualquier persona podrá solicitar la nulidad del acuerdo que aprobó el POT cuando haya sido expedido con infracción de las normas en que debía fundarse —por una autoridad sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió— de acuerdo con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Esta ley consagra en el artículo 46 el deber de realizar la consulta de manera previa a adoptar una decisión administrativa cuando la Constitución o la ley ordenen su realización, so pena de la nulidad de la decisión. En los casos en que sea necesaria la consulta previa a las comunidades étnicas, este proceso se debe realizar antes de la aprobación del POT.

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. Para ello debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997:

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



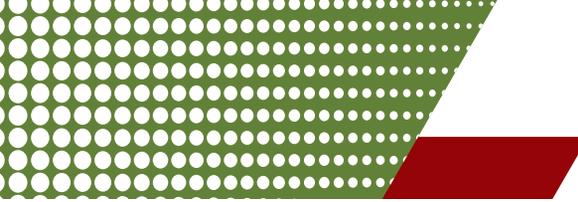
El periodo constitucional es de 4 años contados a partir de la posesión de las respectivas autoridades que integran la administración municipal. El periodo de las administraciones territoriales constituye un punto de referencia, es decir, si un POT tiene más de 12 años no significa que no esté vigente,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

Revisión

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

Los procesos de revisión de los POT, PBOT o EOT se dan por iniciativa del alcalde municipal o distrital. 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 socioeconómicas de los habitantes.





Además, por razones de excepcional interés público, fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital puede iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan, esquema o de alguno de sus contenidos. Se consideran como circunstancias que justifican la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:

1. La declaratoria de desastre o calamidad pública por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico.
2. Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifican la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones diferentes de las originalmente adoptadas en el POT vigente.

Las normas urbanísticas de carácter estructural o general, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano del POT, pueden revisarse y modificarse de manera excepcional en cualquier momento, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

Todo proyecto de revisión y modificación del POT, PBOT, EOT o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación. Las revisiones podrán 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.

La revisión y la modificación de los POT, PBOT o EOT se generan por situaciones 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 planes o esquema, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos; o 2. Por una de las situaciones excepcionales mencionadas anteriormente (artículo 2.2.2.1.2.6.1, Decreto 1077 de 2015).

A su vez, la modificación se puede emprender en cualquier momento por el alcalde municipal y distrital: 1. Cuando se pretenda modificar excepcionalmente alguna o algunas normas urbanísticas estructurales o generales del POT, 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.

Planeación ambiental del territorio en Colombia

Existen numerosas definiciones de la planeación ambiental y del manejo de los recursos naturales dentro de la literatura. Cada definición tiene sus propios énfasis y varía dependiendo de la ubicación geográfica de los autores (Sur o Norte globales).

Como señala la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, la planeación ambiental es un campo de estudio que desde 1970 se ha ocupado de la administración colectiva de los recursos naturales de una sociedad determinada. El objetivo de la planeación ambiental es integrar la planeación del sector público con la problemática ambiental, proporcionando un marco de trabajo que facilite la toma de decisiones a fin de garantizar el desarrollo sostenible².

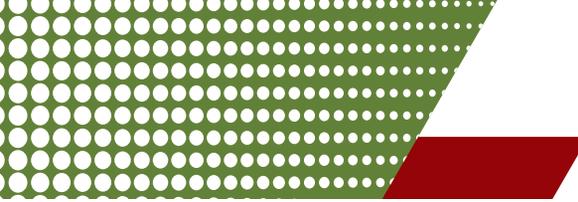
De acuerdo con Aguiluz (2001) en un estudio de caso mexicano, la planeación ambiental –PA– es una estrategia política con el potencial de controlar la relación entre sociedad y naturaleza, entendida esta última como un sistema estructural y funcionalmente interrelacionado cuyos elementos y procesos son interdependientes. Por tanto, cuando se habla de PA se hace referencia al proceso de facilitar la toma de decisiones para llevar a cabo el desarrollo del territorio considerando factores ambientales, sociales, políticos, económicos y de gobernabilidad, proporcionando así un marco holístico para lograr resultados sostenibles.

Otros autores del Sur Global como Negrete y Bocco (2003), sostienen además que la planeación ecológica (que es otra forma de denominar a la PA) es un instrumento de política ambiental diseñado para caracterizar, diagnosticar y proponer diferentes alternativas de aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales de acuerdo con los habitantes del territorio. Consideran a la PA como un instrumento de desarrollo regional que tiene su pilar en procesos de participación ciudadana.

Por su parte, Portman y Natapor (2015) introducen las interacciones socio-ambientales a diferentes niveles y escalas en los procesos de toma de decisiones basados en los sistemas naturales y en la función de los ecosistemas. Además, Gillaspay (2011) afirma que la PA es el proceso de evaluar cómo las diversas variables (ambientales, sociales, políticas y económicas) influyen en el medio ambiente, y desarrolla tres componentes principales que deben ser implementados dentro de la PA: el primero es el estado actual del desarrollo natural, el segundo es la visión del territorio, esto implica el establecimiento de metas y objetivos, y el tercero es la implementación, que consiste en poner la visión en acción.

En Colombia, los numerales 12 y 14 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, establecen que el manejo ambiental del país, tal como lo menciona la Constitución Política, será descentralizado, democrático y participativo. Así mismo, establece que las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física. Según el Decreto 1200 de 2004 compilado en el Decreto 1076 de 2015 la Planeación Ambiental es:

² Secretaría Distrital de Ambiente, *Planeación ambiental* (Disponible en <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/planeacion-ambiental>).



(...) un proceso dinámico de planificación del desarrollo sostenible que permite a una región orientar de manera coordinada el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos naturales renovables, para contribuir desde lo ambiental a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales.

La planificación ambiental regional incorpora la dimensión ambiental de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial de la región donde se realice.

Esta planeación se realiza bajo los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario; en concordancia y articulación con los diferentes instrumentos de planeación del Estado, respeto por las dinámicas y procesos de desarrollo regional e integralidad.

Por otra parte, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016) define el concepto de la PA como un proceso concertado de análisis que permite usos sostenibles del medio ambiente, con el objetivo de promover un desarrollo económico sostenible que responda a las necesidades (actuales y futuras) de la población (actual y futura). En este enfoque, la zonificación, que es vista como un elemento indispensable para llevar a cabo este tipo de sistema, se desarrolla a través de la subdivisión del territorio, especificando los diferentes usos de la tierra en un mapa.

De los diversos enfoques se puede concluir que para algunos autores, la mayoría latinoamericanos, la planeación ambiental es vista como un instrumento de política pública ambiental o de planeación. Para la mayoría de los autores europeos la planeación ambiental es un proceso, en lugar de un instrumento de política.

Pero más allá de esta diferencia conceptual, todos los autores coinciden en que la planeación ambiental debe ser implementada como una herramienta fundamental en procesos de toma de decisiones. Además, concuerdan en la importancia de la participación, la sostenibilidad, la integralidad y la concertación como pilares de la planeación ambiental, vista esta como estrategia política y de administración colectiva de los recursos, para las generaciones actuales y futuras, incorporando así componentes espaciales y temporales.

Planeación ambiental en Colombia

En la legislación colombiana, para entender el concepto de PA del territorio es necesario abarcar los determinantes de jerarquía superior del ordenamiento territorial.

Determinantes de ordenamiento territorial

De acuerdo con Massiris (2000), los determinantes de ordenamiento territorial son “aquellos criterios de jerarquía superior que deben acoger los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y los instrumentos que los desarrollan; es decir, que obligan o condicionan y sirven para resolver conflictos que se presentan en el diseño y ejecución de toda clase de proyectos y acciones relacionadas con el ordenamiento del territorio”. Sin embargo, para ser incorporados en los POT, PBOT o EOT deben adecuarse a las escalas cartográficas pertinentes, con el fin de garantizar su eficacia en los respectivos niveles territoriales.

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

Además del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, 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.

Las determinantes tienen fundamento jurídico en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y en los artículos 2.2.2.2.1.1 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 red 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.



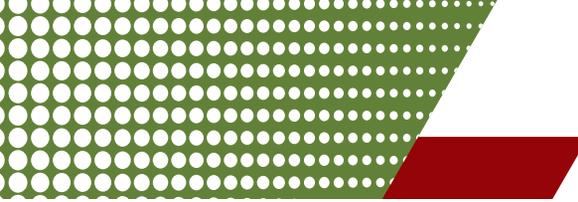
Los determinantes de ordenamiento territorial, al cumplir la función de definir las líneas de acción sobre el territorio, disponen de manera obligatoria qué actividades se pueden o no desarrollar sobre el territorio y, a su vez, desde un punto de vista espacial, permiten identificar dónde se pueden o no desarrollar cierto tipo de actividades.

Una comprensión integral del ordenamiento jurídico permite afirmar que, además de las disposiciones de rango legal, existen otras disposiciones de carácter constitucional, convencional, jurisprudencial, e incluso reglamentario, que cumplen la función de condicionar o determinar el ordenamiento del territorio.

La dinámica de las fuentes normativas en el ordenamiento jurídico colombiano supone reconocer el valor de la jurisprudencia como fuente de derecho, así como de los tratados internacionales de derechos humanos, a través de los cuales se ha reconocido el interés superior en favor de algunos territorios y de los derechos de las comunidades. Es el caso, por ejemplo, del conjunto de derechos específicos que la Constitución Política reconoce a las comunidades indígenas y afrodescendientes en su dimensión colectiva, que constituyen objeto de protección y que están inescindiblemente vinculados a sus derechos territoriales:

- La riqueza cultural de la Nación (art. 8 C.P.).
- El reconocimiento de la diversidad étnica y el derecho a la identidad cultural (arts. 1, 7 y 70 C.P.).
- El derecho a la igualdad y a la no discriminación de la que deben gozar las comunidades indígenas y afrodescendientes y sus miembros (arts. 13 y 70 C.P.).
- El derecho a la autodeterminación de los pueblos (arts. 9 y 330 C.P.).
- El derecho a la oficialidad de lenguas y dialectos de las comunidades nativas y a que la enseñanza que se les imparta sea bilingüe (art. 10 C.P.).
- El derecho de las comunidades a ser consultados en las decisiones que las afectan, a través de procedimientos adecuados y con la participación de sus instituciones representativas (arts. 40-2, 329 y 330 C.P.).
- El derecho a la propiedad colectiva de la tierra de comunidades indígenas (art. 63 de la C.P.).

A nivel internacional, distintos instrumentos fortalecen estos derechos. Es el caso, por ejemplo del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo OIT "sobre protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales en los países independientes", incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 31 de 1967, constituye un antecedente inmediato y complementario del Acuerdo 169 de 1989.



La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, aprobada por la Asamblea General mediante Resolución 61/295 de 2007, en sus artículos 3, 4 y 5, reconoce la libre autodeterminación de los pueblos indígenas y los derechos a la autonomía y al autogobierno en los asuntos relacionados con su condición política, social y económica.

También se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad sobre sus territorios ancestrales y sobre los recursos que se encuentran en ellos; el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras y recursos acorde con sus usos y costumbres; el derecho a participar de los procesos relacionados con la explotación de recursos dentro de sus territorios; el derecho a la reparación integral y/o compensación cuando sus territorios han sido confiscados, tomados, utilizados o dañados sin su consentimiento previo y libre; así como los deberes correlativos de los Estados de celebrar consultas para obtener el consentimiento previo, libre e informado cuando un proyecto afecte sus territorios y recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo y el de adoptar medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, social, cultural o espiritual.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el artículo 21 de la Convención Americana, reconoce el derecho a la propiedad privada. Sobre este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– ha considerado que debe ser interpretado en un sentido que comprenda, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal desde una perspectiva cultural y espiritual.

Una consideración similar puede señalarse del desarrollo normativo y jurisprudencial del derecho a la restitución de tierras de la población desplazada por el conflicto armado, cuyo análisis debe contemplarse frente a la obligatoriedad que se impone a todas las autoridades públicas del Estado, y a través de todas las funciones, incluyendo las funciones de planeación del territorio, de garantizar la efectiva materialización del derecho a la restitución de tierras a las víctimas del despojo.

El carácter fundamental de este derecho comporta su carácter prevalente, preferente y progresivo frente a otras medidas, circunstancia que supone reconocer su incidencia en la adopción de decisiones sobre los territorios susceptibles de restitución (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-715 de 2012).

En consecuencia, en el ejercicio de planificación de ordenamiento territorial y en su implementación, existen otras condiciones que, sin estar planteadas expresamente como determinantes, deben prevalecer.

Determinantes Ambientales

Las normas dirigidas a la conservación y protección del ambiente y prevención de amenazas y riesgos naturales son regulaciones que determinan los POT. Es por esto que, al hacer referencia a las determinantes ambientales, se alude a las normas de superior jerarquía que deben ser tenidas en cuenta por los municipios y distritos de manera previa y durante la elaboración y adopción de los POT, para armonizarlos con estas determinantes.

Se entienden como determinantes ambientales las directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del SINA³ en aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio, y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a los aspectos ambientales.

Por ley son determinantes ambientales para los POT las siguientes: 1. Regulaciones sobre conservación y manejo del medio ambiente en las zonas marinas y costeras. 2. Estructura ecológica principal. 3. Disposiciones producidas por las corporaciones autónomas regionales. 4. Otros instrumentos de planeación ambiental, como se detallará a continuación.

1. Regulaciones sobre conservación y manejo del medio ambiente en las zonas marinas y costeras

El Decreto-Ley 2811 de 1974, en la parte IV, le asigna al Estado la obligación de proteger el ambiente marino, constituido por las aguas, el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo del mar territorial y el de la zona económica, y por las playas y recursos naturales renovables de la zona.

A su vez, la Ley 9 de 1989 ordena la planificación del territorio y define el espacio público, constituyendo estos un marco para la regulación de las playas. De otro lado, el Decreto 2324 de 1984, por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria –DIMAR–, en el artículo 5 establece las aguas, terrenos de bajamar y playas como “bienes de uso público”, y en el artículo 169 legisla sobre el procedimiento para la autorización de concesiones y permisos en zonas de bajamar, playas y otros bienes de uso público.

La Ley 300 de 1996, por la cual se expide la Ley General de Turismo, crea herramientas institucionales para la promoción y el desarrollo regional del turismo, así como figuras de incentivo territorial como las zonas de desarrollo turístico prioritario y la declaratoria

³ “El Sistema Nacional Ambiental –SINA– es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la ley”. Colombia, Congreso de Colombia. Ley 99 de 1993. Bogotá, 22 de diciembre de 1993, Diario Oficial No. 41.146, artículo 4. Compilado en el Decreto 1076, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.



de recursos turísticos. Por último, la Ley 388 de 1997 declara la obligatoriedad de las entidades municipales o distritales en la expropiación de terrenos y mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública, entre estas las zonas de playa.

2. Estructura ecológica principal

Según el Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto 1076 de 2015 "Decreto único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", la estructura ecológica principal es el conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, y brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones. La estructura ecológica principal se establece atendiendo a los siguientes objetivos:

- Sostener y conducir los procesos ecológicos esenciales, garantizando la conectividad ecológica y la disponibilidad de servicios ambientales en todo el territorio.
- Elevar la calidad ambiental y balancear la oferta ambiental del territorio en correspondencia con el poblamiento y la demanda.
- Promover la apropiación sostenible y el disfrute público de la oferta ambiental por parte de la ciudadanía.

Con el fin de asegurar una forma de apropiación sostenible de los elementos de la estructura, en cumplimiento de su función social y ecológica, es pertinente asignar un régimen de uso para la estructura ecológica principal dentro del cual sea posible diferenciar los elementos naturales con valor ecosistémico de aquellos elementos construidos, cuyo valor principal es de carácter paisajístico.

3. Disposiciones producidas por las corporaciones autónomas regionales

Declaración y sustracción de las áreas protegidas regionales

El Decreto 2372 de 2010 integrado al Decreto 1076 de 2015, reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este. De igual forma el Decreto 2811 de 1974 señala las categorías de áreas protegidas.

En Colombia existen áreas protegidas del nivel nacional y regional con diversos objetivos, ya sea conservación del recurso hídrico, del recurso forestal y del recurso suelo; la categoría más importante son los parques nacionales naturales; cada área cuenta con una regulación especial. Mediante la Resolución 918 de 2011 se

establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social. La Ley 1450 de 2011 establece los criterios para la delimitación de los ecosistemas de páramos y humedales, determina la cartografía específica para hacer la delimitación y define que son las autoridades ambientales regionales las que deben realizar los estudios para definir los usos de estos ecosistemas. Igualmente se definen las condiciones para la construcción de proyectos en dichos ecosistemas.

Conservación de las áreas de importancia ecosistémica especial

Humedales. Los humedales "son ecosistemas de gran valor natural y cultural, constituidos por un cuerpo de agua permanente o estacional de escasa profundidad, una franja a su alrededor que puede cubrirse por inundaciones periódicas (ronda hidráulica) y una franja de terreno no inundable, llamada zona de manejo y preservación ambiental".⁴ La principal fuente de protección de los humedales, además de la normativa ya señalada, radica en el tratado RAMSAR⁵ el cual se negoció en los años sesenta entre países y organizaciones no gubernamentales preocupados por la creciente pérdida y degradación de los hábitats de humedales para las aves acuáticas migratorias.

Páramos. A nivel nacional existen dos resoluciones que regulan el tema. De una parte, se encuentra la Resolución 0769 de 2002 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la que en el artículo segundo se define el páramo como:

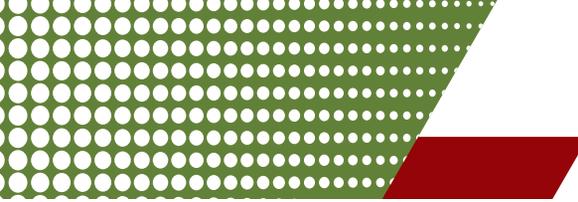
Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del bosque andino y, si se da el caso, con el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y pueden haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas.

En esta resolución se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos. De otra parte, se tiene la Resolución 0839 de 2003, que establece los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y del Plan de Manejo Ambiental de los Páramos.

Como complemento a lo anterior, en el Decreto 1076 de 2015, cuando se enuncian los ecosistemas estratégicos en el artículo 2.2.2.1.3.8, se mencionan las zonas de páramos y subpáramo, así como en el artículo 2.2.2.3.2.4 sobre ecosistemas con

⁴ Definición adoptada para humedal, Política de Humedales del Distrito Capital, consultada en: <http://humedalesbogota.com/humedales-bogota/>

⁵ Ratificado por Colombia mediante la Ley 357 de 1997.



especial importancia ecológica y por último, en cuanto a la armonización de los instrumentos de manejo de cuencas, el artículo 2.2.3.1.6.5 establece la importancia de formular y ejecutar planes de manejo de páramo.

En febrero de 2016 la Corte Constitucional de Colombia declaró que no está permitida la exploración o explotación en ecosistemas de páramo y ordenó a las autoridades ambientales definir y delimitar los páramos para declararlos áreas protegidas. En estas áreas, la minería, la agricultura o cualquier otra actividad económica no son permitidas. Con esta decisión las autoridades están definiendo lo que va a suceder con los derechos mineros válidos que actualmente están activos en estas áreas. La Sentencia de la Corte Constitucional es muy importante, pero no existen instrumentos actuales de planeación para aplicar esta decisión en los territorios. Las comunidades, compañías mineras y autoridades locales están tratando de entender cuál es el siguiente paso (Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016).

Normas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las Reservas Forestales Nacionales

El artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015 (artículo 10 del Decreto 2372 de 2010), establece que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas las siguientes categorías: 1. Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, 2. Las Reservas Forestales Protectoras, 3. Los Parques Nacionales Regionales, 4. Los Distritos de Manejo Integrado, 5. Los Distritos de Conservación de Suelos, 5. Las Áreas de Recreación, 6. Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

1. *Sistema de Parques Nacionales Naturales.* La declaración de áreas protegidas del Sistema de Parques corresponde al Ministerio de Ambiente y la administración y manejo a Parques Nacionales Naturales.

2. *Reservas Forestales Protectoras.* Son espacios geográficos en donde los ecosistemas de bosques mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido cambiadas. Estas áreas pueden ser públicas o privadas y son destinadas al establecimiento, mantenimiento y utilización sostenible de bosques o coberturas vegetales. Si albergan ecosistemas estratégicos en la escala nacional corresponde al Ministerio declararlas, en cuyo caso se denominarán *Reservas Forestales Protectoras Nacionales* y su administración está a cargo de las corporaciones autónomas regionales –CAR–. Y aquellas que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional se denominarán *Reservas Forestales Protectoras Regionales*.

3. *Parques Nacionales Regionales.* Son espacios geográficos en los que paisajes y ecosistemas estratégicos en escala regional mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales se ponen a disposición humana para destinarlos a su

preservación, restauración, conocimiento y disfrute. Su declaración y administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

4. *Distritos de Manejo Integrado*. Son espacios geográficos en los que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada. Y cuyos valores naturales y culturales se ponen a disposición humana para su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute. En los distritos que contengan paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala nacional, su declaración corresponde al ministerio, y su administración a través de parques nacionales —o mediante delegación en otra autoridad ambiental— en cuyo caso se denominarán: *Distritos Nacionales de Manejo Integrado*. Aquellos que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional se denominarán *Distritos Regionales de Manejo Integrado*, estos son declarados y administrados por las CAR.

5. *Distritos de Conservación de Suelos*. Comprenden el espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos de escala regional mantienen su función y estructura, y aportan a la generación de bienes y servicios ambientales cuyos valores naturales y culturales se ponen a disposición humana para destinarlos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute. Su declaración y administración corresponde a las CAR.

6. *Áreas de Recreación*. Estas son el espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en escala regional mantienen su función aunque su estructura y composición hayan sido cambiadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales se ponen a disposición humana para destinarlos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute. Son declarados y administrados por las CAR.

7. *Reservas Naturales de la Sociedad Civil —RNSC—*. Parte o todo del área de un inmueble que conserve una muestra de ecosistema natural y sea manejado bajo principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, y que por voluntad libre de su propietario se designa para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación a largo plazo. Es iniciativa del propietario registrar la totalidad o parte de su inmueble como RNSC. Cumplen un papel relevante al proteger partes de ecosistemas que difícilmente podrían ser conservados.

8. *Prevención de amenazas y riesgos naturales*. La gestión del riesgo es un proceso social y político a través del cual la sociedad busca controlar los procesos de creación o construcción de riesgo, o disminuir el riesgo existente, con la intención de fortalecer los procesos de desarrollo sostenible y la seguridad integral de la población. Es una dimensión de la gestión del desarrollo y de su institucionalidad. Este componente es muy importante, ya que la gestión del riesgo es una determinante ambiental para ordenar el territorio.



Hay planes de gestión local del riesgo o el plan municipal para la gestión del riesgo (PMGR), que es el instrumento mediante el cual se prioriza, formula, programa y se hace seguimiento al conjunto de acciones a ser ejecutadas por las entidades, instituciones y organizaciones en cumplimiento de su misión; acciones para conocer, reducir y controlar las condiciones de riesgo, así como para la preparación de la respuesta y recuperación, siguiendo el componente de procesos. La gestión del riesgo como noción y concepto debe considerarse una faceta significativa del proceso y planificación del desarrollo y no como un compensador externo de situaciones inevitables de estrés y crisis. El plan de gestión local del riesgo es un instrumento necesario para ordenar la reflexión y las intervenciones del municipio en el tema, con perspectivas de corto, mediano y largo plazo; incorporando las diferentes opciones de gestión, en particular las que apuntan a intervenir los riesgos atacando sus causas, controlándolos o evitándolos.

También se deben localizar las áreas de riesgo para los asentamientos humanos, con estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

4. Otros instrumentos de planeación ambiental

Son los instrumentos que no necesariamente se materializan de manera directa en los POT, PBOT O EOT. No obstante, por ser de naturaleza ambiental o por tener componentes ambientales, sus acciones están enmarcadas en la gestión ambiental de los municipios o distritos y buscan la recuperación y conservación de los recursos naturales.

Algunos de estos instrumentos están orientados a la ordenación o al manejo para la conservación o recuperación de áreas con valor ambiental o de recursos naturales específicos, como los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas –POMCA– y los planes de manejo ambiental. De otra parte, hay otros instrumentos de planeación ambiental que, sin ser exclusivamente de naturaleza ambiental, incluyen esta dimensión en su planteamiento y orientación, como el plan de ordenamiento territorial –POT–, el plan de desarrollo y los planes de desarrollo local, entre otros.

Plan de gestión ambiental regional

Según el Decreto 1200 de 2004 contenido en el Decreto 1076 de 2015, los planes de gestión ambiental regional –PGAR– son instrumentos del SINA para dinamizar la gestión ambiental en las regiones, departamentos y municipios. Estos planes se formulan con base en la política ambiental nacional para garantizar la articulación funcional y programática de los ámbitos territorial y sectorial.

El PGAR es el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las CAR para el área de su jurisdicción. Permite orientar su gestión e integrar las acciones de

todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones. El plan de gestión ambiental regional tiene una vigencia de mínimo 10 años. Las CAR son responsables de la formulación del PGAR en coordinación con las entidades territoriales de su jurisdicción y los representantes de los diferentes sectores sociales y económicos de la región. El PGAR debe ser aprobado por el consejo directivo de la respectiva corporación.

El PGAR debe contemplar cuatro componentes:

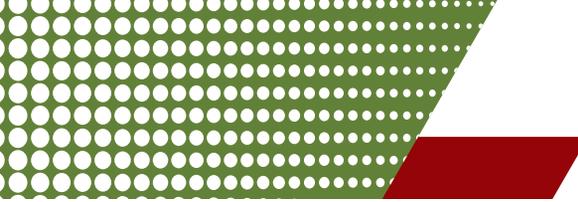
1. Diagnóstico ambiental.
2. Visión regional.
3. Líneas estratégicas.
4. Instrumentos de seguimiento y evaluación.

Manejo de las cuencas hidrográficas

Desde la aplicación del enfoque de cuenca, la concepción de los planes obedece a la cuenca como unidad de planificación, resaltando que este instrumento tiene como objetivo central la gestión del recurso hídrico. Bajo este enfoque puede considerarse un instrumento de gestión ambiental sectorial.

El plan de manejo y ordenamiento de una cuenca –POMCA– es el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos. Es el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro, o restaurar la cuenca hidrográfica. Estos planes se elaboran en coordinación con las diferentes instituciones que hacen parte del SINA, lideradas a nivel regional por las CAR, siguiendo lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la guía técnica para la elaboración de los POMCA.

Las normas que los rigen son: la política nacional para la gestión integral de recurso hídrico, en relación con la estructura de planificación de cuencas hidrográficas; el Decreto 1640 de agosto de 2012 (contenido en el Decreto 1076 de 2014); y la guía técnica para la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas; que recogen las disposiciones generales contenidas en la Constitución Nacional, la Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en cuanto a participación en la gestión ambiental general y la de cuencas en particular.



En la articulación de la gestión de cuencas con el ordenamiento territorial aún no se presentan variaciones significativas más allá del concepto de determinantes ambientales. Al respecto la Contraloría General de la Nación concluyó que el desarrollo territorial del país es desordenado, inequitativo y ambientalmente insostenible. Se resalta la no articulación en la gestión ambiental y la gestión territorial, evidenciada en el continuo deterioro ambiental.

Como lo señala el IDEAM, la delimitación del país en áreas, zonas y subzonas hidrográficas "privilegia el esquema de ordenación de Cuencas que prefigura en la Política Hídrica Nacional", permitiendo dar una trazabilidad y sostenibilidad a los resultados de estudios de este tipo. Sin embargo, como señala la Contraloría General de la Nación en su informe sobre el estado de los recursos naturales 2012-2013, "aún no están formulados planes estratégicos de macrocuencas, bajo el nuevo esquema propuesto".

Manejo de las rondas hídricas como áreas de conservación

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, si bien no se refiere al término ronda hídrica, establece en el artículo 83, literal d "una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho", cuyo concepto concuerda con definiciones contenidas en disposiciones normativas posteriores que utilizan el término de manera concreta. De otra parte, la Ley 79 de 1986 "por la cual se prevé a la conservación de agua y se dictan otras disposiciones", contempla en el artículo 1 que se declaran áreas de reserva forestal protectora, para la conservación y preservación del agua:

(...) "los bosques y la vegetación natural existentes en una franja no inferior a cien (100) metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no alrededor de los lagos, lagunas, ciénagas o depósitos de agua que abastezcan represas para servicios hidroeléctricos o de riego, acueducto rurales y urbanos, o estén destinados al consumo humano, agrícola, ganadero, o la acuicultura o para usos de interés social."

Así mismo el Decreto 3600 de 2007, que regula los determinantes para el ordenamiento del suelo rural, señala que las rondas hidráulicas hacen parte de la categoría de áreas de conservación y protección ambiental, en tanto áreas de especial importancia ecosistémica (art.4).

En concordancia con la norma anterior, el Acuerdo 16 de 1998 expedido por la CAR "Por la cual se expiden determinantes ambientales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial municipal", señala que en relación con las áreas para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, los municipios y el Distrito Capital deben dar prioridad, entre otras, al manejo de áreas

periféricas a los embalses. Igualmente, define estas áreas como franjas de suelo de por lo menos 100 metros a la redonda, medidos a partir de la periferia y no inferior a 30 metros de ancho, paralela al nivel máximo de aguas a cada lado de los embalses y demás cuerpos de agua. Así, la Corporación incorpora los postulados del Decreto-Ley 2811 y de la Ley 79 de 1986 en relación con las medidas para el acotamiento de la ronda e incluye el manejo de las áreas periféricas de los embalses como una prioridad. No obstante, en ninguna medida utilizan la denominación de ronda, pese a que su contenido se ajusta a las definiciones mencionadas previamente.

Planes de saneamiento y manejo de vertimientos

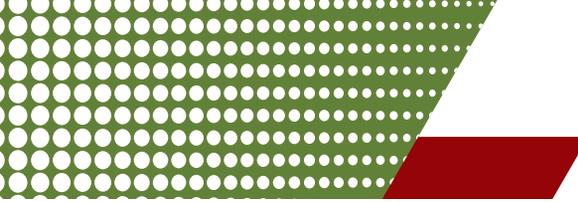
Es un instrumento de manejo ambiental aprobado por la CAR, que contempla el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias, para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos; incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, y que deben estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua.

Ordenamiento marino-costero

En lo que se refiere al ordenamiento marino costero, el Decreto 1076 de 2015 en su Sección 3, Capítulo 2, Título 4, Parte 2, Libro 2 (que compila el Decreto 1120 de 2013), reglamenta las unidades ambientales costeras y establece el procedimiento y los criterios para la restricción de ciertas actividades en pastos marinos. A su vez, el artículo 2.2.4.2.3.1 establece los planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras –POMIUAC–, que se constituyen en instrumento de planificación. A renglón seguido prevé que los POMIUAC se convierten en una norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la formulación, revisión o ajuste de los POT, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y orienta la planeación de los demás sectores de la zona costera. Las determinantes derivadas del POMIUAC son orientadas desde la planificación a corto, mediano y largo plazo de la zona marino-costera, siendo el soporte principal para la construcción de las líneas de acción que deben direccionar el desarrollo socioeconómico de la zona sin ir en detrimento del ambiente.

Consultas populares y el Ordenamiento Ambiental

Tal como se mencionó previamente, las consultas populares se introdujeron como un elemento novedoso con el que las comunidades de algunos municipios buscaban ordenar ambientalmente el territorio, contener los proyectos de la Nación y tomar parte en las decisiones sobre proyectos extractivos en sus territorios. Su desarrollo originó un profundo temor en sectores como el minero, el cual, aludiendo al argumento



de la seguridad jurídica busca restringir el derecho a la participación. Las consultas populares han ayudado a ordenar el territorio, al determinar actividades que se pueden o no realizar en él, y por ende han permeado las determinantes ambientales y el ordenamiento ambiental del territorio.

Las consultas populares son la materialización de la garantía constitucional a la participación ciudadana, establecida en el preámbulo de la Constitución de 1991 al afirmar que Colombia se regirá bajo un marco jurídico participativo. Es un mecanismo por el cual la ciudadanía se puede manifestar acerca de aspectos de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local. La ley dispone que el resultado de las consultas populares, en todos los casos en que se obtenga el voto afirmativo de la mitad más uno de los votos válidos, es obligatorio (art. 41, Ley 1757 de 2015).

La Corte Constitucional se manifestó en la sentencia T-445 de 2016 y en jurisprudencia previa referida a la autonomía territorial. En estas providencias se estableció que la autonomía de las entidades territoriales, siempre y cuando no represente una contradicción con los límites del Estado unitario, es legítima. La Corte invocó además la relevancia del artículo 288 constitucional, que reglamenta la distribución de competencias a los diferentes niveles territoriales y establece que las mismas serán ejercidas en atención a los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia. Con la sentencia SU-095 de 2018, la Corte Constitucional desconoció su propio precedente, modificando el alcance de las consultas populares al advertir que no se puede hacer uso de ellas para tomar decisiones sobre actividades minero-energéticas en los territorios (no limita su uso en otros temas y continúan siendo un mecanismo de toma de decisión importante para la defensa del territorio).

Con anterioridad a la sentencia SU-095 de 2018, se habían realizado consultas populares en varios municipios —Pijao, Cajamarca, Cabrera, Piedras, entre otros—. En todos ellos se cumplió con el procedimiento establecido para la realización de la consulta, que implica, además de los controles del respectivo concejo municipal, el control de constitucionalidad que realiza el tribunal administrativo del departamento a la pregunta que se va a formular a los ciudadanos. En todos los casos en los que se realizó la consulta popular ganó la opción del “NO” ante la pregunta sobre la posibilidad de que hubiera actividades minero-energéticas en el territorio. Estos resultados no se pueden ver afectados por la posterior sentencia en la medida en que, al cumplir con todo el procedimiento democrático y constitucional de la Ley estatutaria de participación ciudadana, y conforme al precedente jurisprudencial establecido exhaustivamente hasta ese momento, los resultados establecen para las autoridades territoriales la obligación de obedecerlos.

Planeación ambiental y minería

La planificación ambiental se está aplicando como una subcategoría en el proceso de planeación minera a través de la licencia ambiental, el estudio de impacto ambiental

y los títulos mineros. No hay pasos o instrumentos previos para proteger, ni para identificar, las características ecológicas en el ecosistema, hasta que la empresa solicita una licencia ambiental e incorpora los posibles daños y estrategias de mitigación ambiental.

En algunas áreas estratégicas y frágiles, como los parques nacionales o regionales, existen instrumentos especiales que permiten la protección de estos ecosistemas, pero incluso allí no se realiza la implementación de planes de manejo hídrico u otras estrategias que figuran en la legislación nacional. La falta de capacidad institucional es una de las principales causas de esta situación (Ospina, M & Quintero, J, 2015).

A pesar de la existencia de un marco constitucional, legal y reglamentario relacionado con la planeación y la gestión ambiental de los recursos naturales, existe un vacío en su implementación, el cual permite que los títulos mineros y las herramientas de gestión administrativa como las licencias y los permisos ambientales, terminen por ordenar el territorio.

La planeación ambiental en Colombia funciona entonces como un concepto conflictivo entre el modelo extractivista que el Gobierno quiere implementar y el deber de protección ambiental. En las leyes y reglamentos nacionales el desarrollo sostenible y la defensa de los ecosistemas naturales son principios básicos, pero la proliferación de los derechos mineros y con ellos de las actividades mineras entran en conflicto con esos principios.

Las autoridades ambientales –AA–, que por competencia adelantan procesos de concertación de los POT, deben identificar el alcance de las determinantes ambientales en su jurisdicción; analizando no solo las restricciones y condicionamientos a los usos del suelo, sino los términos de gestión para la biodiversidad, para la gestión integral del recurso hídrico y para la prestación de servicios ecosistémicos. Las AA deben diferenciar entre las determinantes que implican restricción total de asignación de usos del suelo por parte de los municipios –es el caso de algunas áreas del SINAP (Parques Naturales Nacionales o Regionales, por ejemplo)–, de aquellas que requieren ejercicios conjuntos de planificación y de gestión compartida entre autoridades ambientales y entes territoriales, cuyos grados de restricción o condicionamiento son diferenciales.

Para identificar las determinantes ambientales se debe realizar un análisis territorial con una mirada integral, donde convergen el conocimiento del territorio, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la conservación y protección de los bienes y servicios ecosistémicos, la prevención de amenazas y riesgos, la promoción del modelo de planificación y de coordinación interestatal, y la adopción de un modelo de desarrollo municipal.

Ordenamiento territorial para la paz

La aprobación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016), se ha convertido en un dinamizador del ordenamiento territorial y de los procesos de ocupación, apropiación y uso del territorio, porque desde las bases o fundamentos orientadores del proceso de paz, no es posible concebir su implementación al margen del territorio.

En un proceso de transición del posacuerdo, el elemento más importante para consolidar la paz es la territorialidad. La paz se logra desde las regiones a partir de la transformación de los territorios, teniendo en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y de las comunidades.

Desde la planeación del ordenamiento territorial se deben incluir y priorizar tanto las garantías a los derechos, como todas las acciones conducentes a prevenir nuevas victimizaciones y a crear condiciones para la paz. Desde los instrumentos del ordenamiento territorial se deben implementar diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía:



**"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).**

Los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT) cumplen un papel integrador en el ámbito local, ya que fijan el marco de actuación de las entidades y de los habitantes. Para que estos instrumentos posibiliten la paz, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos.

- **Enfoque de derechos:** este enfoque debe estar presente en todas las políticas públicas en materia de ordenación del territorio y busca que las decisiones que incidan sobre el territorio sean:



- **SER PLENAMENTE COHERENTES CON EL RESPETO, PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS.**
- **CONTAR CON ESTRATEGIAS TÉCNICAMENTE POSIBLES DE IMPLEMENTAR PARA AVANZAR EN EL GOCE DE LOS DERECHOS HUMANOS.**
- **LA POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DEBEN SER FACTIBLES Y SOSTENIBLES FINANCIERAMENTE (PÉREZ-MURCIA, UPRIMNY-YEPES, & RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2007, P. 78).**

- **Enfoque territorial:** se orienta a reducir la inequidad y las diferencias que existen en el acceso a servicios entre los centros urbanos y las zonas rurales. Por esto los ejercicios de planeación territorial deben considerar:



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.



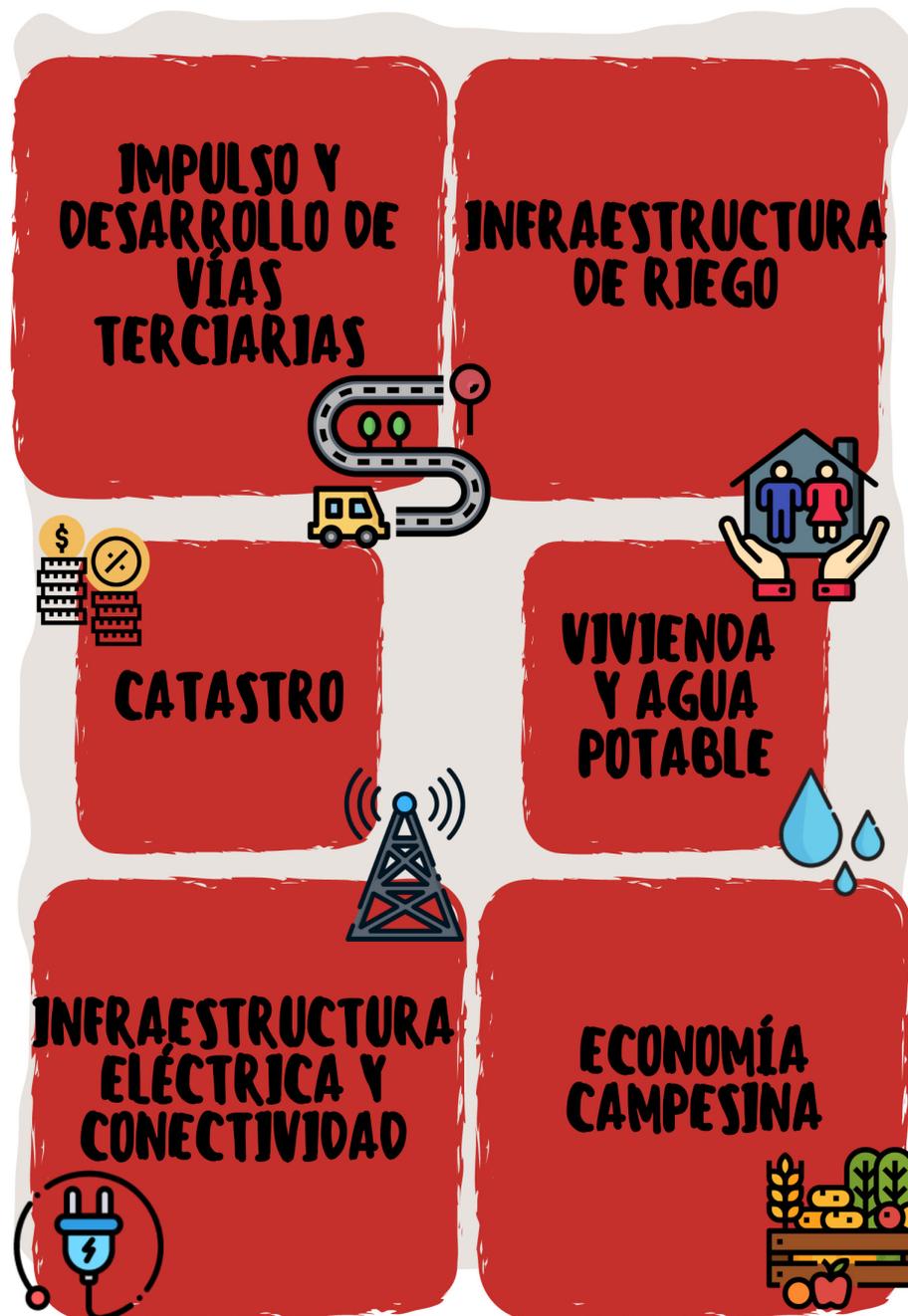
La participación política y la promoción de mecanismos de participación en todos los ámbitos y niveles.



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



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 considerar los siguientes 12 temas que fueron priorizados desde el Acuerdo Final, 6 de ellos tienen relación directa con los instrumentos de ordenamiento:



A través de la calificación y clasificación de los usos del suelo se puede contribuir a largo plazo con los siguientes asuntos:



- **El proceso de restitución de tierras**

La implementación de acciones para la reparación de las víctimas —como la formalización y restitución de los derechos sobre la tierra— tiene más posibilidades de realizarse si es un asunto incluido en el ordenamiento territorial. Un primer elemento para tener en cuenta son las zonas macrofocalizadas y microfocalizadas, por la que se identifican las zonas en las que existen tierras a ser restituidas a las víctimas.



Las zonas macrofocalizadas son aquellas en donde se ha identificado un gran fenómeno de despojo. Esta identificación se realiza a través de un proceso de coordinación interinstitucional concerniente a la verificación de las condiciones de seguridad e identificación de riesgos dentro de las respectivas áreas geográficas.

De acuerdo con la Unidad de Restitución de tierras (URT) el mapa de macrofocalización es:



(Tomado del portal de mapas de la URT, 22 de julio de 2019)

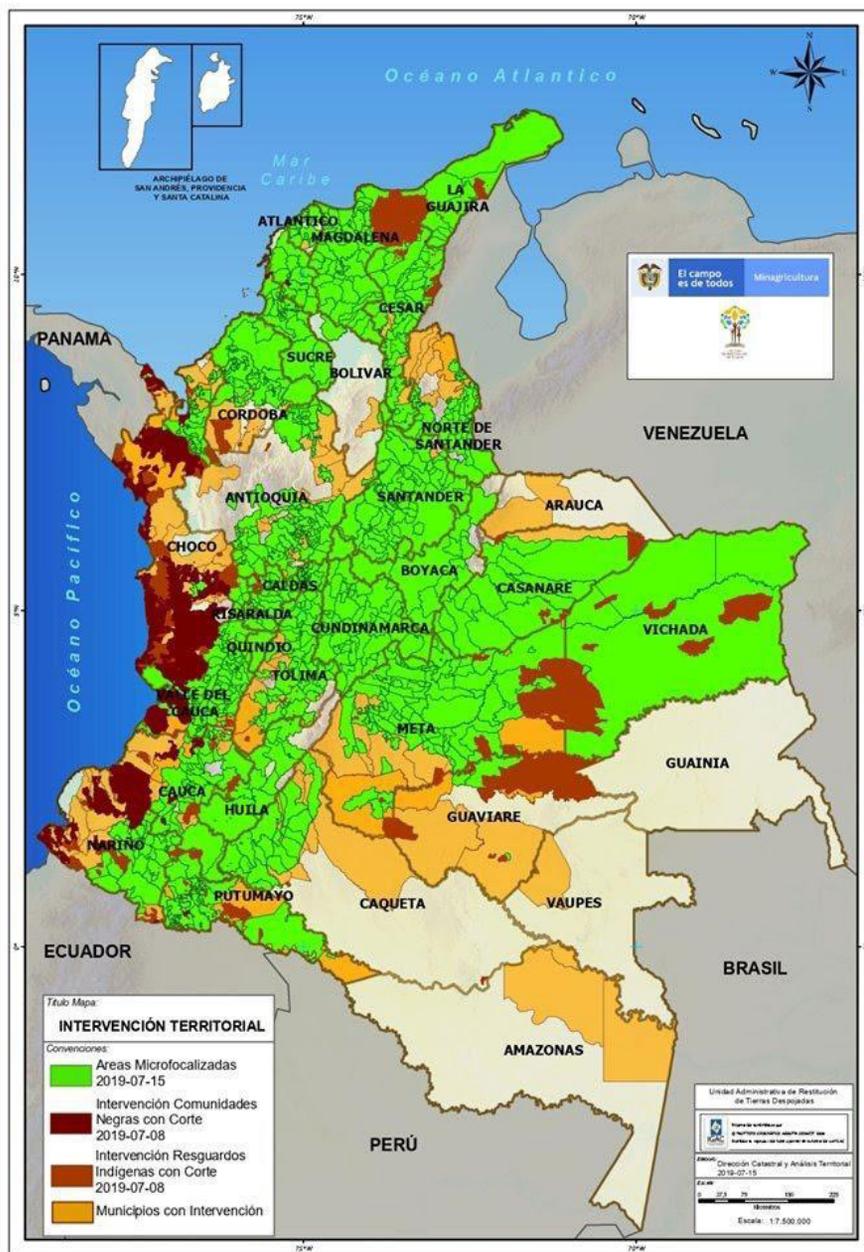
El segundo proceso que es necesario para iniciar el proceso de restitución es el de microfocalización. En este se identifican los territorios específicos en los que se va a llevar a cabo la restitución de las tierras en cada uno de los casos.



Es un mecanismo de selección de casos para ser atendidos prioritariamente. Es definida por instituciones que cuentan con la capacidad técnica y el conocimiento histórico del contexto de violencia del país (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 26)

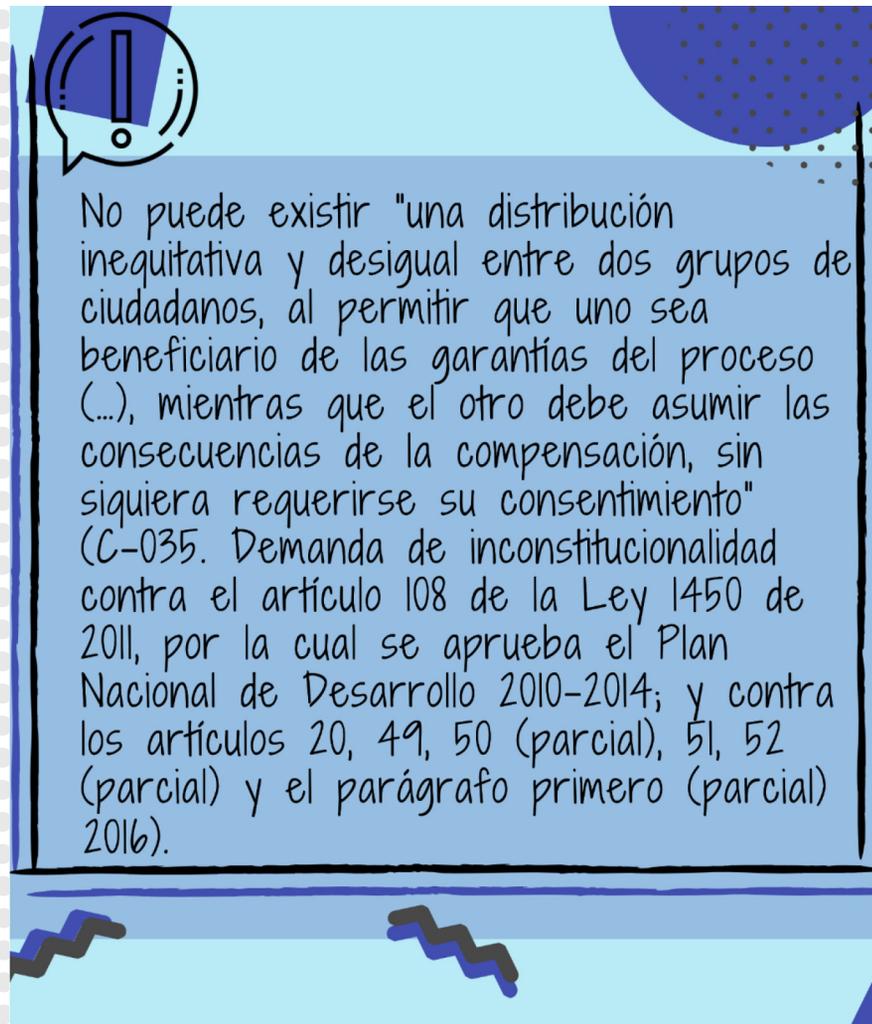
El mapa de microfocalización cambia constantemente. La actualización debe servir para coordinar con las diversas entidades con responsabilidad en materia de restitución dentro del territorio, para que el ordenamiento territorial sea adecuado a las necesidades de quienes lo habitan.

Las zonas que han sido definidas como priorizadas para la restitución deben tenerse en cuenta y priorizarse frente a otro tipo de usos que puedan existir en el territorio:



(Tomado del portal de mapas de la URT 22 de julio de 2019)

La Corte Constitucional ha establecido que la restitución de tierras plantea una prioridad para el ordenamiento territorial, y debe prevalecer sobre otro tipo de proyectos, incluso los de interés nacional (PINES).



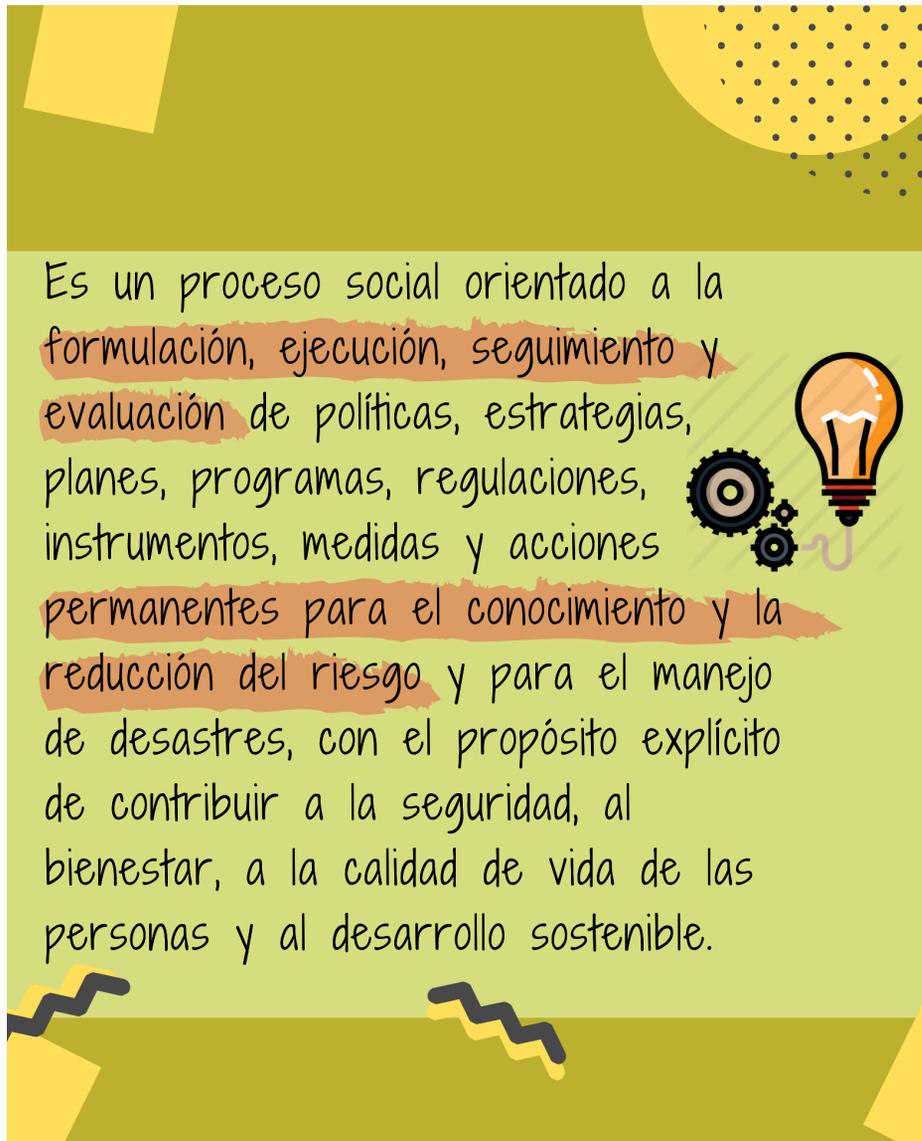
Gestión del riesgo y cambio climático en el ordenamiento del territorio

El impacto del cambio climático sobre el territorio sugiere la necesidad de implementar acciones inmediatas en relación con la gestión del riesgo y para 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.

De forma similar a lo que sucede con otros ámbitos del ordenamiento territorial, la regulación y aplicación no depende únicamente de las autoridades locales, sino de la confluencia de diversas entidades nacionales, regionales y locales.

Fundamentos normativos de la incorporación de la gestión del riesgo en la planeación del ordenamiento territorial

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012 la gestión del riesgo:



A su vez, los Decretos 1081 de 2015 —Único reglamentario del sector Presidencia de la República— y 1807 de 2014 —compilado en el Decreto 1077 de 2015—, obligan a los municipios a realizar estudios básicos de amenaza y riesgo por movimiento en masa, avenida torrencial e inundación, para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o para la expedición de nuevos planes.

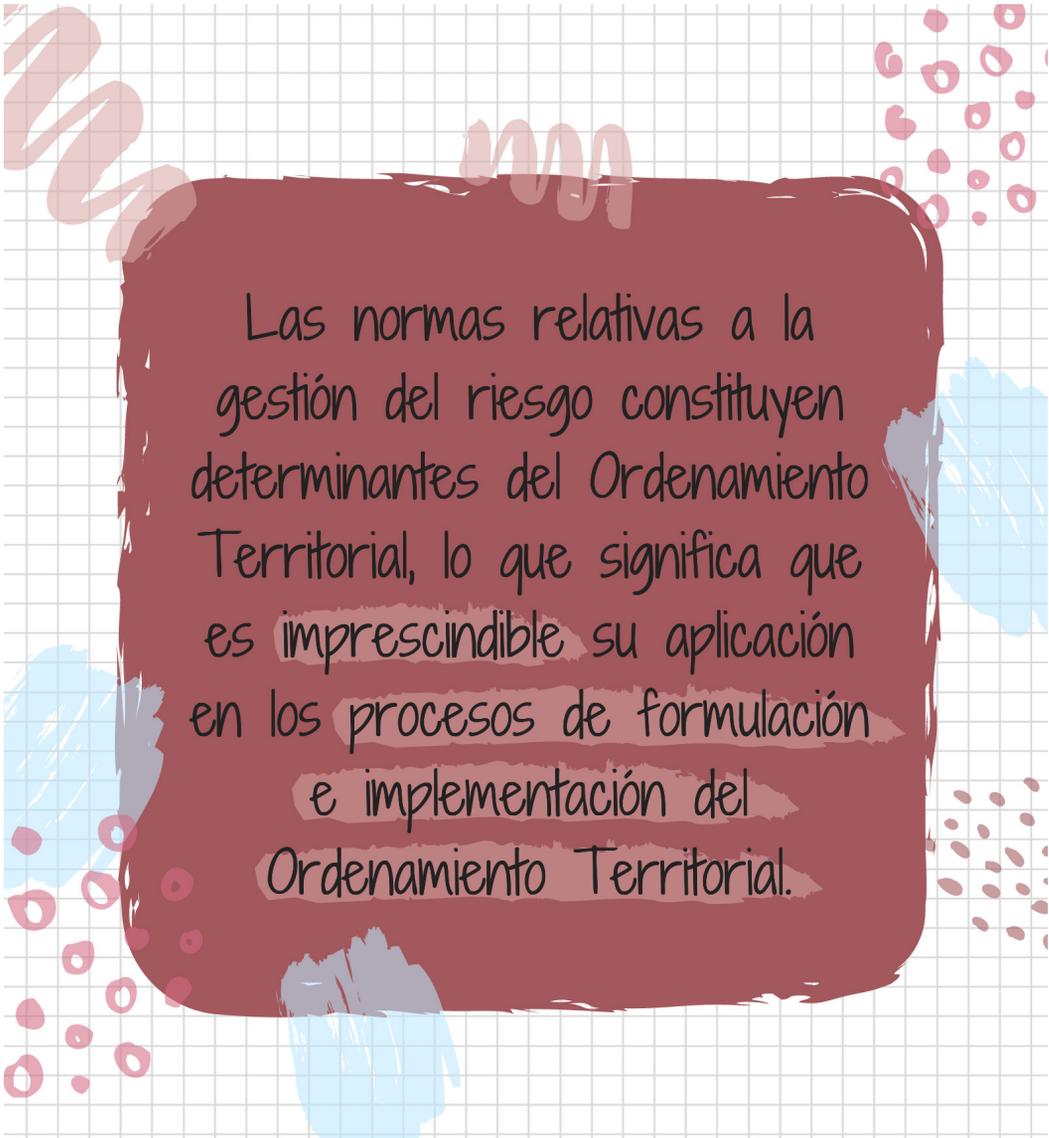
La gestión del riesgo está orientada por los siguientes principios generales:



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 (art. 40).

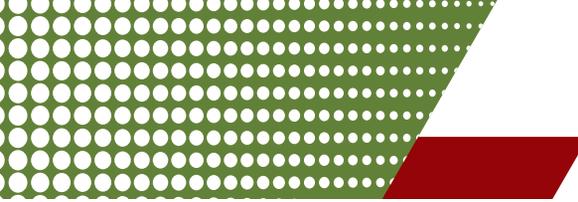


Las normas relativas a la gestión del riesgo constituyen determinantes del Ordenamiento Territorial, lo que significa que es imprescindible su aplicación en los procesos de formulación e implementación del Ordenamiento Territorial.

Gestión del riesgo y cambio climático

El componente de gestión del riesgo se debe articular con el tema del cambio climático, en tanto que las medidas de adaptación y mitigación se relacionan con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, propendiendo por una disminución de la vulnerabilidad que no solo se enfoque en el riesgo actual sino en el futuro.

De acuerdo con la Ley 1931 de 2018 –“Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”– algunos de los instrumentos que deben ser tenidos en cuenta en los procesos de planeación del ordenamiento territorial para incorporar adecuadamente a la escala municipal el tema del cambio climático, son los siguientes:

- 
- El plan nacional de adaptación al cambio climático.
 - La estrategia nacional para la reducción de emisiones por deforestación y degradación evitada –ENREDD–.
 - La estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono –ECDBC–.
 - La estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques, y las estrategias para la adaptación al cambio climático en Colombia.
 - Las estrategias para la adaptación al cambio climático en Colombia.

El artículo 3 de la Ley 1931 de 2018 define los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales –PIGCCT– como instrumentos a través de los cuales las entidades territoriales y las autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados. Los municipios, de acuerdo con la ley, son entidades responsables en el marco de sus competencias del cumplimiento de las metas del país en cuanto a la adaptación del territorio al cambio climático.

Los municipios, de manera conjunta con las Autoridades Ambientales Regionales, deben formular los PIGCCT (art. 18, Ley 1931 de 2018) de acuerdo con su jurisdicción. Las autoridades ambientales realizarán el seguimiento a la implementación de acuerdo con los lineamientos que se establezcan en el marco del sistema nacional de cambio climático –SISCLIMA–.

Es responsabilidad de las autoridades ambientales reportar al SISCLIMA el estado de avance de los planes, proyectos e inversiones en el marco de la gestión del cambio climático y proporcionar orientaciones a los municipios para que en sus procesos de planeación, gestión y ejecución de la inversión se incluya la gestión del cambio.

Las principales acciones que deben realizar los municipios en sus procesos de ordenamiento territorial con relación al cambio climático y a la gestión del riesgo son:

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 priorizaciones 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 derivan 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).

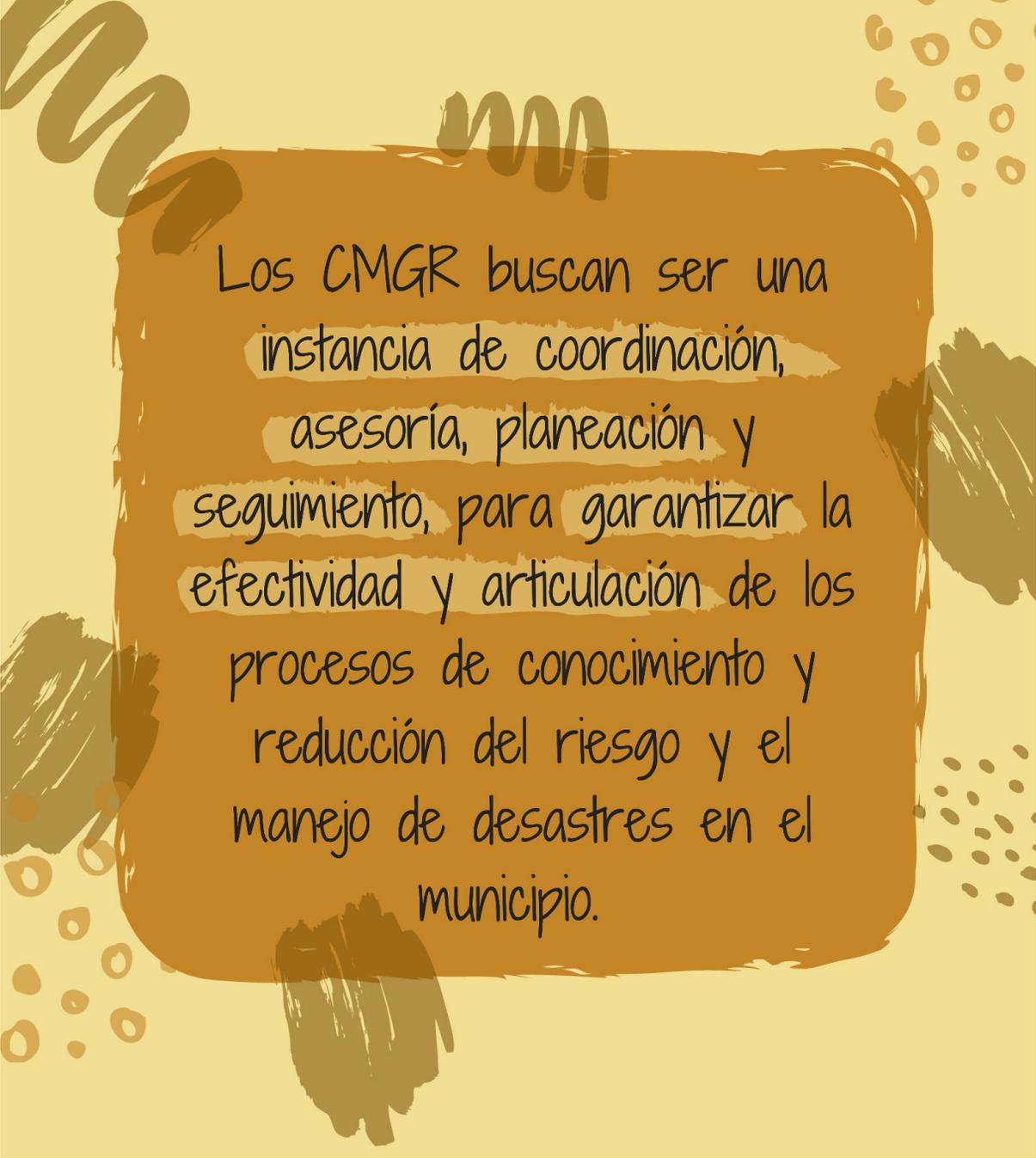
Los estudios que adelanten los municipios deben identificar acciones para la reducción de los riesgos presentes en el territorio, precisar la categorización del riesgo y definir las acciones requeridas para reducirlos y planificar su manejo en caso de materializarse. A su vez, deben incorporar el análisis de la vulnerabilidad (fragilidad y grado de resiliencia de las comunidades) frente al cambio climático y los fenómenos de variación climática.



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 no deben ir en contraposición de la cultura y prácticas territoriales. Con esta finalidad, las medidas deben elaborarse con las comunidades implicadas.

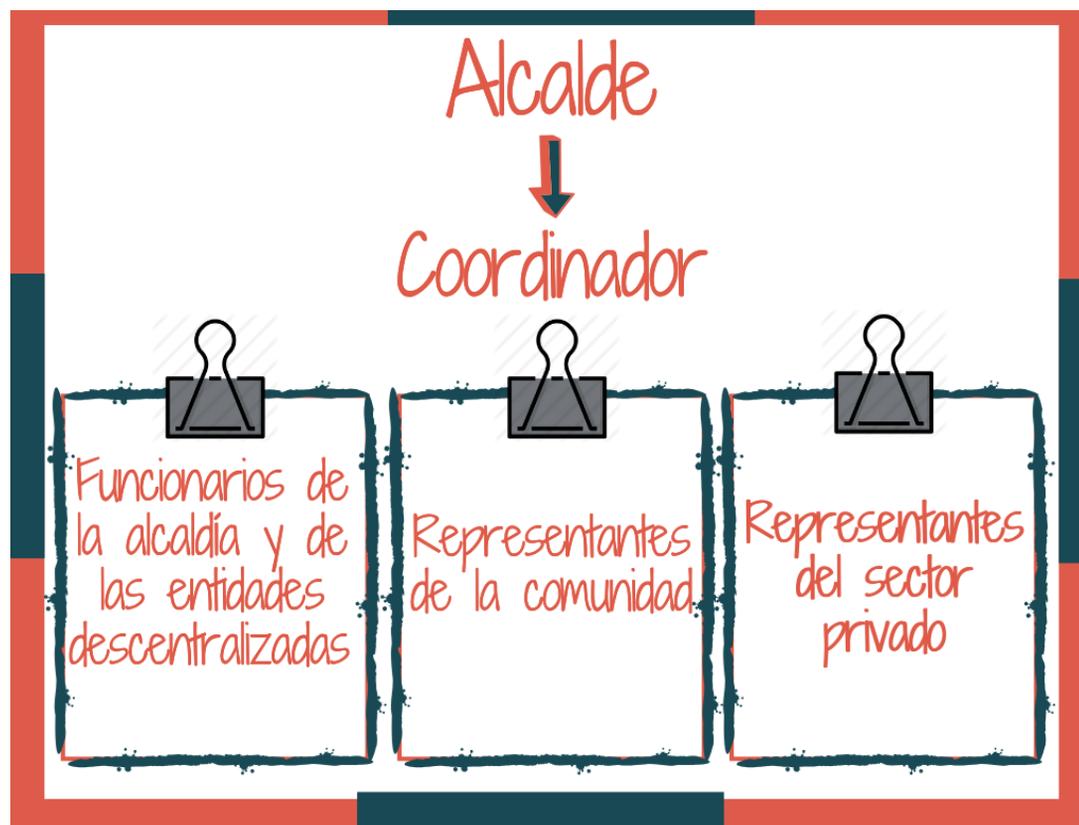
Participación ciudadana en la gestión del riesgo y en las estrategias frente al cambio climático

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.

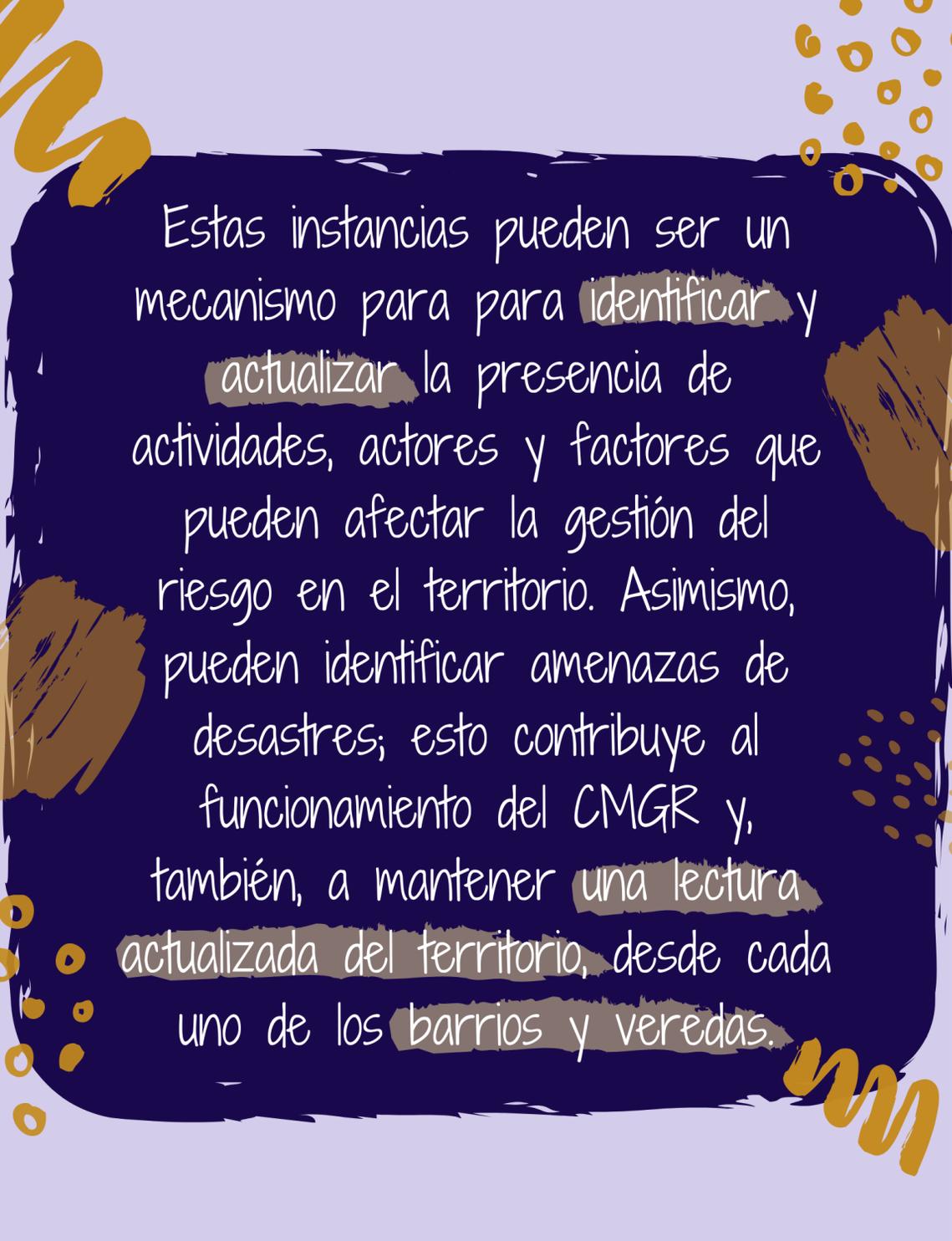
En los CMGR deben confluir —por ser una instancia colectiva— diversas entidades municipales y la comunidad. Los CMGR son dirigidos por el alcalde, quien debe designar un coordinador encargado de vigilar, promover y garantizar la gestión del riesgo en el municipio. En su conformación la ley prevé que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



El CMGR responde a las necesidades de la gestión del riesgo como proceso social. Por tanto, a esta instancia pueden invitarse técnicos, expertos, profesionales, representantes de gremios, universidades, organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad. El objetivo es mantener "una mayor integración y respaldo comunitario en el conocimiento y las decisiones de los asuntos" relativos a la gestión del riesgo (art. 28, párrafo 1, Ley 1523 de 2012).

El CMGR está al servicio del proceso social y es un espacio para la participación de la comunidad y para la concertación con las entidades públicas. En la medida en que se posibilite la participación permanente, el CMGR permite sumar saberes y experticias de entidades, funcionarios y actores comunitarios contribuyendo a que la gestión del riesgo vaya más allá de la acción puntual para atender problemas concretos. Así mismo, permite que la gestión del riesgo responda a un análisis del territorio de manera amplia.

El sistema de gestión entiende, en desarrollo de participación, que los CMGR son necesarios, más no suficientes. Por ello, también pueden crearse otro tipo de instancias dentro del municipio, tales como comités, grupos u otras instancias en barrios y veredas.



Estas instancias pueden ser un mecanismo para para identificar y actualizar la presencia de actividades, actores y factores que pueden afectar la gestión del riesgo en el territorio. Asimismo, pueden identificar amenazas de desastres; esto contribuye al funcionamiento del CMGR y, también, a mantener una lectura actualizada del territorio, desde cada uno de los barrios y veredas.

La existencia de instancias que tengan presente a todo el municipio y de un CMGR en funcionamiento, permite tomar decisiones de manera concertada y actuar oportunamente en el corto, mediano y largo plazo.

**EN EL CORTO PLAZO,
ANTE LAS DIFERENTES
SITUACIONES DE
EMERGENCIA QUE
REQUIEREN RESPUESTA
RÁPIDA Y ACCIONES
INMEDIATAS.**

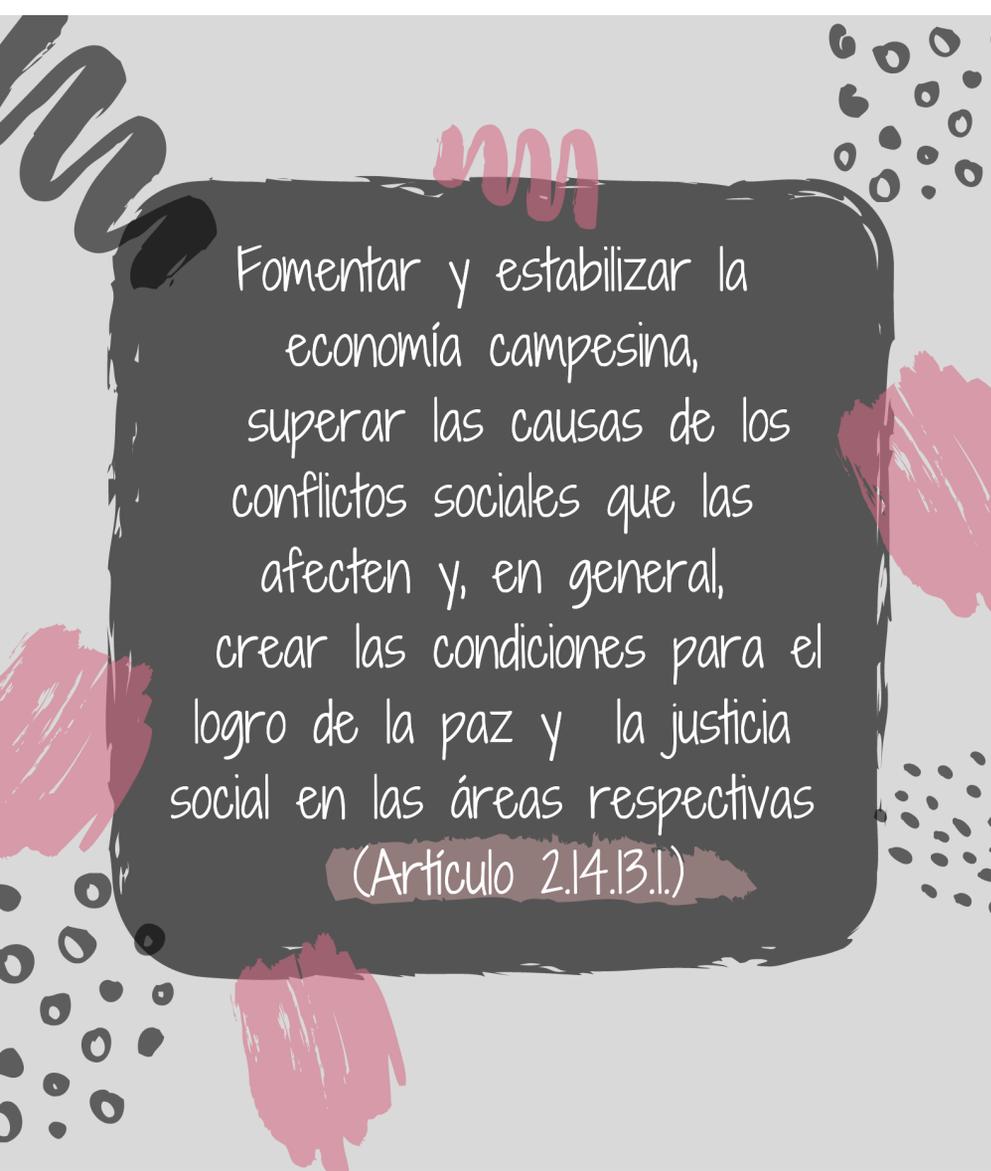


**EN EL MEDIANO PLAZO,
IDENTIFICANDO
VARIACIONES Y NUEVOS
FACTORES QUE INCIDEN EN
EL MANEJO DEL RIESGO
PARA IMPLEMENTAR
ACCIONES DE
PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y
PROTECCIÓN.**



**EN EL LARGO PLAZO,
PARA QUE
SEAN TENIDOS LOS
CAMBIOS EN LAS
REVISIONES DEL
ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL
MUNICIPIO.**

La existencia de otro tipo de instancias para la gestión del riesgo, también permite acudir de manera adecuada a entidades que tienen responsabilidad en la gestión del riesgo, y que no participan normalmente en el CMGR, de carácter departamental o regional y permiten coordinar con ellas la respuesta frente a circunstancias concretas.



Fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas
(Artículo 2.14.13.1.)

Caracterización de territorios con ordenamiento especial

A lo largo del debate sobre qué acciones son necesarias para la consecución de una paz estable y duradera, se han establecido un conjunto de figuras tendientes a la superación de la situación de víctima en la que están más de 7 millones de personas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016). Estos instrumentos tienen estrecha relación con el ordenamiento territorial y deben ser considerados a la hora de planear el ordenamiento del territorio.

Zonas de reserva campesina –ZRC-

Las ZCR fueron creadas por la 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”— y reglamentadas a través del Decreto 1777 de 1996. Si bien son anteriores al Acuerdo Final, y tras su consagración hay una larga historia de lucha de las organizaciones campesinas, adquieren relevancia en lo referente al acceso a la tierra y en la búsqueda de la paz territorial. Esto especialmente por su objeto:



Las ZRC deben contar con condiciones ambientales, agroecológicas y socioeconómicas regionales para que puedan cumplir con sus objetivos:

- Fomentar la economía campesina.
- Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
- Regular la ocupación y el aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia a la adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
- Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la económica campesina.

El establecimiento de las ZRC es un ejercicio de concertación en el que confluyen las entidades nacionales, especialmente la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y las organizaciones campesinas, a través de una dinámica local en la que participan también actores públicos y privados.

Las administraciones municipales deben estar atentas a las necesidades y demandas de la población sobre la constitución de ZRC en sus territorios, con el fin de promoverlas y coordinar su disposición con los diferentes actores. En la formulación y ejecución de los planes de las ZRC, será obligatoria la participación de los alcaldes de los municipios incorporados en los respectivos estudios, así como de las organizaciones representativas de los intereses de las comunidades tradicionales y los colonos (art. 84, Ley 160 de 1994).

En los lugares en que las ZRC ya están definidas o piensan definirse, debe asegurarse el cumplimiento de los fines para las que fueron establecidas y, para ello, se debe evitar que se establezcan proyectos externos que atenten contra sus objetivos.

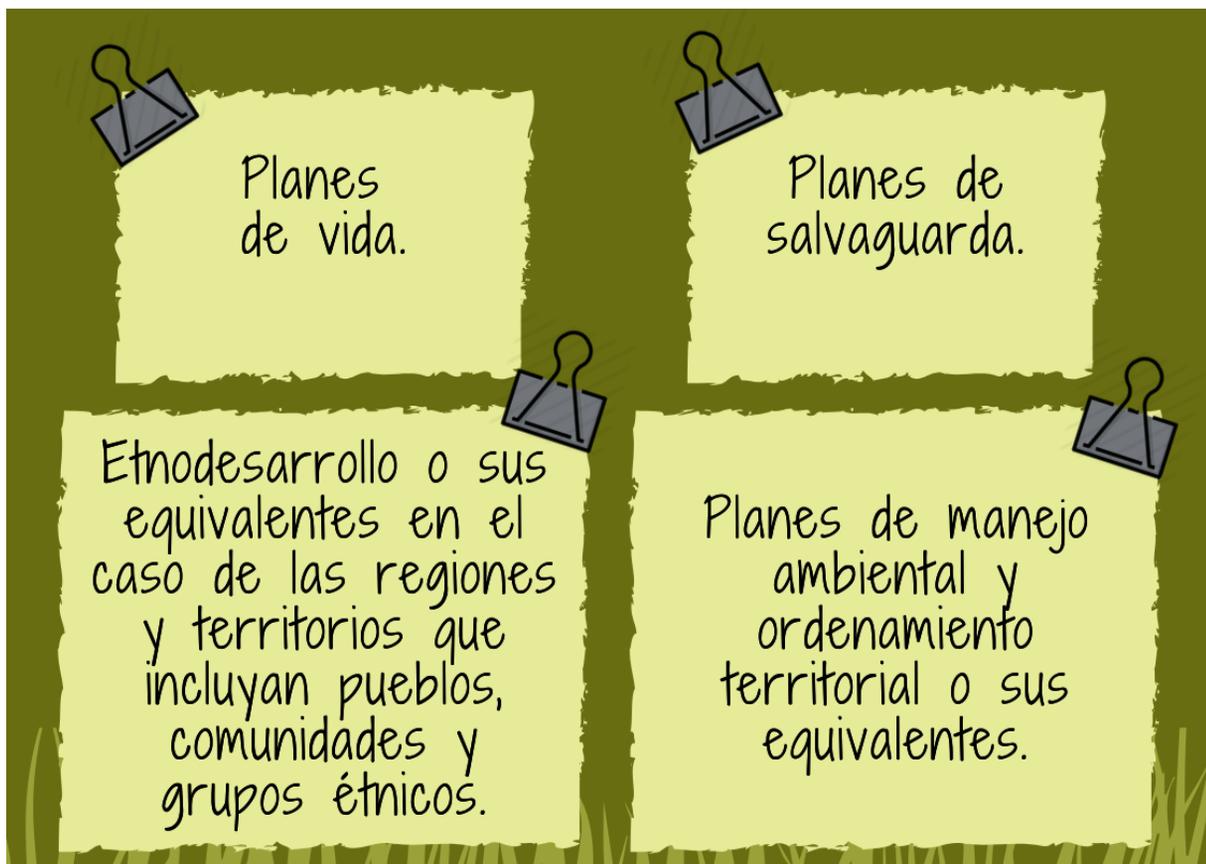
Programas de desarrollo con enfoque territorial –PDET– y Planes de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural –POSPR–

Los PDET fueron desarrollados en el Decreto 893 de 2017, para implementarse en los 170 municipios del país más golpeados por la violencia, la pobreza, la debilidad institucional y los cultivos de uso ilícito.

Constituyen un instrumento regional para la transformación del territorio y se formalizan a través de planes que se construyen desde las veredas, los resguardos indígenas, los consejos comunitarios y las zonas de reserva campesina, y pretenden recuperar las visiones del territorio a 10 años, "posteriormente esas visiones suben a los niveles municipal y subregional donde participan otros actores para que entre todos lleguen a acuerdos sobre los proyectos prioritarios para la transformación territorial" (ANT, 2017).

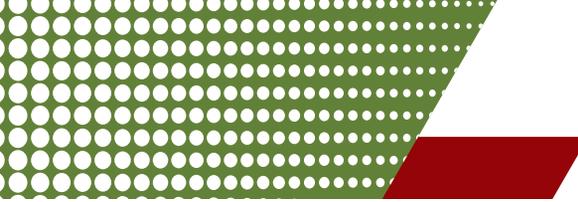
La importancia de los PDET radica en que de su formulación derivan los planes de acción para la transformación regional –PATR–, como herramienta que busca involucrar a todos los niveles del ordenamiento territorial en la gestión de los puntos del Acuerdo de Paz relacionados con el acceso y uso de la tierra; la participación política; la solución al problema de drogas ilícitas y las víctimas.

Para la formulación de los POT, PBOT y EOT se debe considerar que los PDET y los planes de acción para la transformación territorial –PATR– no sólo deben articularse y armonizarse con los instrumentos de planeación y de ordenamiento del territorio, de conformidad con el artículo 6 del Decreto 893 de 2017, sino que deben ajustarse con las agendas territoriales que ya existen y que han sido importantes en la movilización por derechos territoriales en el país, tales como:



La Corte Constitucional en la Sentencia C-730 de 2017, resaltó que las autoridades territoriales, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 893 de 2017, participan en ejercicio de sus competencias en el proceso de formulación de los PDET y los PATR.

La formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial debe también contemplar las bases de la política pública que a nivel nacional se está formulando y que se enmarca en los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz. Así, es preciso



mencionar la política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural –OPSPR– adoptada mediante la Resolución 128 de mayo de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo es direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia, en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario.

El proceso de implementación de esta política a nivel departamental se encuentra en la formulación de los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural –POPSPR–, la cual debe servir de referente para la elaboración de planes de ordenamiento a nivel municipal.

A su vez, las estrategias que desde el ámbito territorial involucren a la población campesina, deben reconocer los criterios y derechos que les reconoce en el ordenamiento jurídico y que están orientados a superar su situación de vulnerabilidad y marginación histórica como consecuencia de la explotación irracional e inequitativa de la tierra, a garantizar su subsistencia y a promover la realización de sus proyectos de vida.

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

Para la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial se debe tener en cuenta el surgimiento de figuras que, aunque no se plantean explícitamente como figuras de ordenamiento territorial, tienen eventualmente la vocación de condicionar o determinar los usos del suelo; es decir, pueden restringir o limitar ciertos usos del suelo en razón a la prerrogativa de utilidad pública y de interés general que las ampara:

**LAS ZIDRES
(ZONAS DE
INTERÉS PARA EL
DESARROLLO
RURAL,
ECONÓMICO Y
SOCIAL)**

**LOS PINES
(PROYECTOS DE
INTERÉS
NACIONAL
ESTRATÉGICO)**



**LAS AREM
(ÁREAS DE
RESERVA
ESTRATÉGICA
MINERA).**



Zonas de interés para el desarrollo rural, económico y social –ZIDRES–

Son creadas por la Ley 1776 de 2016 con el fin de promover un ordenamiento rural alrededor de la agroindustria, competitivo y en territorios con aptitud agrícola, pecuaria, 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 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.

El calificativo de “utilidad pública e interés social” no se asume para efectos de expropiación, pero sí comporta la entrega en concesión, arrendamiento u otra modalidad no traslativa de dominio de los baldíos de la Nación a empresarios por el tiempo que dure el ciclo productivo del proyecto, lo que supone un esquema de agricultura asociativa mediante contrato.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-077 de 2017, planteó 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 obligatoriedad de adelantar un proceso de información, coordinación y concertación con los Concejos Municipales de los entes territoriales que resulten afectados por estas decisiones.



La obligatoriedad 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.

De conformidad con la Ley 1776 de 2016 la identificación de las ZIDRES está a cargo de la unidad de planificación de tierras rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios –UPRA–, su delimitación corresponde al consejo nacional de política económica y social –CONPES– y su aprobación se debe efectuar por el Gobierno Nacional a través de decreto.

El Documento CONPES 3917 de febrero de 2018 define unas áreas de referencia como insumo para la identificación de las ZIDRES, las cuales han sido estimadas como potenciales debido a que cumplen con las condiciones legales y con las recomendaciones de la UPRA relacionadas con la aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018, p.3). Las áreas relacionadas en dicho documento constituyen un insumo para planificar, una estimación con carácter meramente indicativo. Es un ejercicio que antecede a la identificación y posterior delimitación y aprobación.

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 de 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 agroológicas 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.

No es posible la constitución de ZIDRES en:

Proyectos de interés nacional y estratégico –PINES–

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



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**.

Dicha ley asigna a la comisión intersectorial de infraestructura y proyectos estratégicos –CIIPE– la función de seleccionar los proyectos que serán considerados como PINE, a los que considera motivo de utilidad pública e interés social, autorizando la expropiación administrativa o judicial de los bienes inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política.

En los procesos de ordenamiento territorial debe prestarse especial atención a la localización de este tipo de proyectos, para que no entren en tensión con otros usos como el de protección y conservación ambiental, respeten los determinantes ambientales y no comprometan los derechos de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado –que tiene un carácter prevalente, preferente y progresivo en términos constitucionales–.

En la Sentencia C-035 de 2016, la Corte Constitucional se pronunció sobre algunas disposiciones de la Ley 1753 de 2015. Reiteró los alcances del derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado a la restitución de tierras, de acuerdo con el derecho interno y con el marco normativo de los derechos de las víctimas en el derecho internacional.

La utilización de predios para PINES restringe de manera desproporcionada el derecho a la restitución –que se desprende de los tratados internacionales en materia de derechos humanos– debido a que:

- Omite el carácter prevalente de este derecho fundamental.
- Reduce su alcance de protección.
- Sacrifica el derecho de las víctimas a recibir el predio del que fueron despojadas sin que exista un fin que justifique dicha decisión, y desconoce fallos anteriores como la Sentencia C-715 de 2012, mediante la cual la Corte Constitucional señaló: “El objeto principal de la restitución de tierras es que las víctimas que sufrieron una situación de desplazamiento puedan regresar a sus hogares, derecho que se vulnera al permitir que sean terceros y no desplazados quienes exploten económicamente su propiedad, situación que implicará el desarraigo de las víctimas y continuará la situación de desplazamiento de la población rural en Colombia”.

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

Las áreas de reserva estratégica minera están 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 definió y reservó 59 bloques mineros en los departamentos de Antioquia, Caldas, Cesar, Chocó, La Guajira, Huila y Tolima, tomando como fuente para establecer dicha reserva un estudio técnico elaborado por el Servicio Geológico Colombiano.

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.

Organización para la defensa del territorio

¿Quiénes pueden defender el territorio?

Las formas de organización comunitaria son 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 identidad con el territorio, independientemente del lugar que ocupa en su comunidad, tiene un papel en su defensa. 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 cada comunidad se reúna para encontrar la forma de asociación que mejor se ajuste a sus necesidades, así como conocer algunas de las estrategias que dejan diferentes experiencias comunitarias en la defensa del territorio.

- **Reconocer el territorio:** el primer paso para tomar decisiones autónomas y colectivas sobre su futuro, la forma en que se quiere habitarlo y trabajarlo, es conocerlo plenamente. Por eso es importante que, de la mano de la experiencia y el conocimiento de sus pobladores, se construya la delimitación del espacio comunitario. Los siguientes aspectos pueden ayudar en esta tarea:



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 con la promesa de desarrollo para la región y progreso para sus habitantes. En estas situaciones se debe tomar decisiones y establecer 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 las personas 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.



- **Reconocer las habilidades, fortalezas y conocimientos que tienen quienes habitan el territorio:** la defensa del territorio implica múltiples y diversas las tareas. Para poderlas ejecutar de manera adecuada lo mejor es formar una buena organización comunitaria de base. Esto permite aprovechar las diferentes habilidades de las personas que integran dicha organización. Reconocer el territorio también pasa por identificar las fortalezas y debilidades que se tienen para enfrentar las problemáticas que lo aquejan, además de saber en qué tareas se desempeñan mejor las personas que hacen parte de la colectividad, para distribuir de manera equitativa y efectiva las responsabilidades.

Dimensiones a considerar para la organización

Comunicaciones: es relevante dar a conocer —a nivel nacional e internacional— los peligros que enfrentan el territorio y la comunidad. Esto visibiliza los conflictos y permite establecer alianzas estratégicas con personas e instituciones que pueden apoyar a la comunidad en la defensa del territorio.



Una comunicación asertiva es indispensable para la defensa del territorio, por ello son bienvenidas las formas alternativas que se encuentren para informar a la comunidad local, nacional e internacional sobre los problemas, conflictos y amenazas del territorio. Algunas formas de comunicar esto son los afiches, carteles, carteleras y pegatinas; que por tener un alcance local sirven además para informar sobre actividades y tareas de las que puede participar la comunidad. También se pueden realizar avisos en los canales locales y programas de radio comunitarios, sin olvidar las posibilidades que brindan las redes sociales – e Internet en general– que son, cuando hay la posibilidad de acceder a ellas, herramientas comunicativas eficaces.

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, además de las posibles marchas, plantones o carnavales, son acciones que requieren de la disponibilidad de recursos. Se puede incursionar creativamente en actividades destinadas a la obtención de dichos recursos –como rifas, festivales, bingos, bailes y mesas comunitarias–.

Logística: cada actividad (en lo posible y por sencilla que parezca) debe estar bien planificada. Se debe pensar a cuántas personas y a quiénes va dirigida, 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 necesario que la comunidad estudie y se informe sobre el territorio, sus conflictos, y las formas de defenderlo –para esto puede ayudar el conocer las experiencias de otras comunidades–.

Formación de alianzas estratégicas: es deseable generar alianzas con personas, organizaciones, colectividades, que se interesen por lo que sucede y aporten desde diferentes esferas y saberes en el proceso de defensa del territorio.

Seguridad: la comunidad, instituciones y organizaciones presentes en el territorio, deben determinar principios de cuidado y autocuidado que protejan a quienes lo defienden, además de garantizar que se puedan realizar las diferentes actividades.

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.
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 cargo de mayor responsabilidad por eficacia en el proceso, es deseable que sea rotado, esto facilita la transparencia, la participación y la distribución de las responsabilidades.
3. Priorizar el cuidado de los demás, dar protagonismo a los sentimientos, temores, preguntas, dudas, ideas, iniciativas y opiniones de quienes participan.

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

1. Planear qué acción se va a realizar, a quién va dirigida, en qué momento, en dónde, y cuáles son sus objetivos.
2. Analizar qué mensaje quiere dar la colectividad con la acción y cuál es la imagen que podría proyectar con su realización.
3. Establecer las responsabilidades y las personas o grupos encargados.
4. Hacer un estimado de cuánto puede durar la acción o actividad.
5. Tener claridad en las consecuencias que pueda acarrear (legales, económicas, sociales) y cómo gestionarlas.
6. Definir la forma en que se van a tomar las decisiones.

Ante posibles situaciones, hay algunas responsabilidades que deben repartirse de manera responsable y consciente, ellas son:

- **Primeros auxilios:** idealmente deben encargarse quienes tengan conocimiento en la atención inmediata a personas enfermas, lesionadas o accidentadas.
- **Responsables del diálogo con los medios de comunicación:** es necesario que toda la comunidad esté enterada de los conflictos que acontecen, de forma que cualquiera se sienta en la capacidad de comunicar la problemática, sin embargo, para determinados momentos —emergencia o necesidades de tiempo— es deseable establecer con anterioridad posibles responsables.
- Es útil organizar una comisión para gestionar el recaudo de fondos, bien sea para una acción o actividad, o para todo el proceso de defensa del territorio.

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

Riesgos y retos en la planeación del ordenamiento territorial como herramienta para la defensa del territorio

Riesgos frente a la planeación del ordenamiento territorial

- La determinación de un modelo mixto de organización estatal, definida a partir de los principios de unidad y de autonomía de las entidades territoriales, es proclive a desatar tensiones entre dichos principios. El ordenamiento territorial no es una materia ajena a las tensiones entre el carácter unitario y el de autonomía territorial. Sin embargo, desde el mismo diseño constitucional existen instrumentos que permiten conciliar y armonizar estas diferencias, como las competencias de las entidades territoriales y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- En el ejercicio de la planeación del territorio un riesgo significativo es que la asociación, colectividad u organización no logre un nivel de autonomía suficiente y sea cooptada por agentes externos, que prometen solucionar las necesidades de la comunidad y que pueden llegar a usurpar 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 configurarse por la superposición económica sobre territorios que deben tener destinación espacial, por ejemplo, aquellos destinados a comunidades étnicas, los territorios ambientales de categoría especial y los que están 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 de los POT, PBOT o EOT 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, PBOT o EOT pueden quedar por fuera del plan, o que los que se diseñen sean poco claros o prácticos.

Retos de la administración

- Fomentar la participación ciudadana. Esta 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, encontramos los siguientes (capítulo 7 de la Ley 1757 de 2015):

- a) Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación.
- b) Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas.
- c) 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 de la ciudadanía —como redes ciudadanas, mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial—.

- d) Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que puedan desarrollar en condiciones apropiadas dichos ejercicios de participación ciudadana.
- e) Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia.
- f) Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional.
- g) Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación, dentro de los plazos pactados en las mismas.
- h) Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación, con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles.
- i) Realizar los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas.
- j) Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad.
- k) Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana.
- l) Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias.
- m) No conformar estas instancias con criterios políticos.
- n) Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias.
- o) Capacitar y promover a la ciudadanía en la forma eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos, así como identificar a las instancias competentes dentro del Estado para la recepción de dichas denuncias.

- En relación con el ordenamiento territorial, 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 no sólo debe ser completa sino clara, cuando se trate de un lenguaje técnico se debe facilitar el acceso de la población a dicho lenguaje. Lo anterior ayuda además a la creación de un ambiente de confianza entre las instituciones municipales y la comunidad permite una mejor construcción de parámetros para la defensa del territorio y cumple con el principio constitucional de la publicidad.
- Brindar seguridad a la comunidad. Implica la obligación de sustraer este tipo de ejercicio participativos de la influencia de actores ilegales, así como la protección de los líderes sociales, tomando para ello las medidas de seguridad necesarias.
- Vincular a la comunidad —y a otros actores— en el proceso de planear, hacer y verificar, para viabilizar la planeación participativa del ordenamiento territorial.
- 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. En materia ambiental se deben considerar y analizar de forma previa los probables riesgos que existan para la integridad del medio ambiente, y los derechos y bienes de las personas. 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 (principio de precaución). A su vez, en caso de ser necesario, las autoridades locales deben y pueden, 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

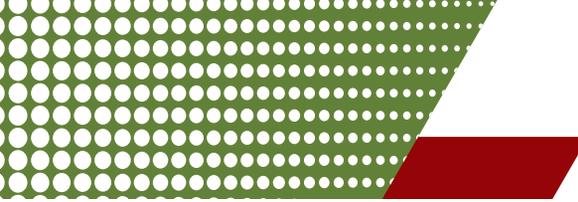
- Gestionar formas de organización para evitar los principales problemas que se encuentran en la participación democrática —como la apatía—. Con esto se debe buscar que la participación comunitaria tenga una incidencia real en las decisiones, y al mismo tiempo proteger los procesos de interés

público como es la participación en el ordenamiento territorial de que sea apropiados por intereses particulares.

- Los procesos de participación pueden ser desgastantes y frustrantes para la comunidad al 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 y en el control por parte de la comunidad.

Se deben establecer objetivos claros de la organización comunitaria, de tal manera que se tengan acuerdos sobre las acciones a emprender para una adecuada manifestación de los intereses y posiciones respecto de la planificación del territorio. No basta solo con reunirse, sino que se deben programar unas 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.
- Se debe evitar que la participación sea cooptada por intereses particulares. Si hay problemas en la organización, en la información, puede llevar a la apatía ciudadana, sobre todo si no es clara la importancia de la participación en la toma de decisiones sobre el territorio. Ello puede propiciar que los espacios de participación sean aprovechados por intereses particulares.
- 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 bien informada de sus derechos, de los espacios en los que puede participar, y de las obligaciones de las autoridades municipales y distritales.
- Buscar la información relevante para la toma de decisiones. La administración tiene la obligación de brindar la información de forma clara y accesible. Esto también implica el derecho de la comunidad a pedir la información, y el deber de realizar un estudio juicioso de la misma para la



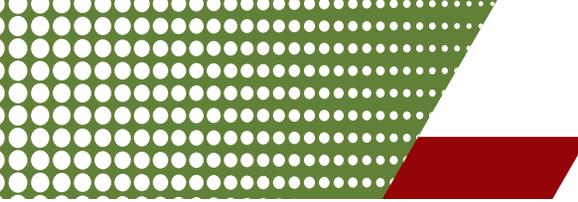
toma de decisiones informada y en pro de un interés general.

- Promover acciones para la transparencia y publicidad en los procesos de decisión, a través de la transmisión de los debates del concejo municipal, o de actas u otro tipo de medios, que le permitan a la comunidad estar al tanto de las decisiones que se toman dentro de estos espacios.
- Las comunidades deben ser conscientes de que el seguimiento y la evaluación del plan debe ser permanente. Deben además 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 las comunidades y otros actores involucrados en la evaluación del POT, PBOT o EOT.
- Estar alertas para que cada uno de los programas, planes o políticas específicas que desarrollan el POT, PBOT o EOT cuente con sus propios mecanismos e instrumentos para el seguimiento y la evaluación.
- Participar para que en las revisiones y ajustes de los planes y esquemas se tomen en cuenta los resultados del seguimiento y evaluación, y se incluyan en la toma de decisiones.

Retos de la comunidad y de la administración territorial en conjunto

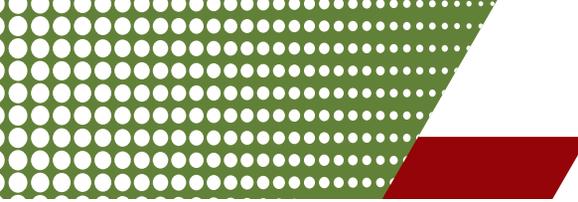
- La planeación territorial es un proceso que se caracteriza por requerir procedimientos especiales y la aplicación de principios técnicos y jurídicos que son fundamentales y que suponen preparación por parte de la comunidad y de la administración. Uno de los retos consiste en poder cumplir con los requisitos técnicos que este procedimiento necesita y hacerlo en estricto cumplimiento de la participación ciudadana democrática. Para ello la tarea de la comunidad es la de adquirir el conocimiento necesario que le permita una participación efectiva, y es tarea de la administración la de fomentar la participación de la ciudadanía sin delegar el procedimiento a expertos. Se debe evitar que la elaboración de los planes quede exclusivamente a cargo de los consultores.
- Se debe tener en cuenta que cuando en el territorio del municipio se esté planeando desarrollar cualquier clase de actividad que comporte cambios en los ecosistemas, y que sea susceptible de vulnerar o 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, proceso que no se puede equiparar a una socialización. Este procedimiento participativo debe agotar como mínimo las fases de a) convocatoria; b) información; c) la consulta e iniciativa; d) la concertación; e) la decisión; f) la gestión; y g) la fiscalización.

- Es fundamental, entonces, 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 en las decisiones.
- 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. Las preguntas de: asuntos en los que se debe avanzar para cerrar la brecha entre lo urbano y lo rural; qué se debe hacer para que los derechos de los habitantes sean una realidad y cómo el ordenamiento territorial debe contribuir a ello, deben estar presentes en todos los momentos durante los ejercicios de planeación del territorio.
- La planeación del ordenamiento del territorio debe tener como determinantes territoriales, además de los ambientales, los socioeconómicos que derivan de la protección de derechos de la 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 superar el fraccionamiento de los territorios y los ecosistemas, puesto que la diversidad medioambiental no coincide siempre con los límites político-administrativos. Se debe propender por una planeación del ordenamiento territorial ecosistémica, que tenga en cuenta el territorio desde una perspectiva tanto social como ambiental y no solo administrativa.
- 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.

- 
- Toda forma de participación debe ser lo más amplia y plural posible, esto implica que siempre se deben incluir las voces de todos los grupos étnicos, de género, de diversas edades e intereses, porque lo que se debe implementar un enfoque interseccional.
 - Tener en cuenta que el ordenamiento territorial es una herramienta que permite proteger a la comunidad reduciendo o, incluso, eliminando los riesgos y condiciones de vulnerabilidad.
 - En el ordenamiento territorial las políticas y estrategias relativas al cambio climático y a la solidaridad intergeneracional, son sumamente relevantes. Se están tomando decisiones no solo para el presente, sino también para el futuro. Una de las premisas fundamentales de esta solidaridad intergeneracional consiste en el compromiso de dejar suficientes recursos para las generaciones venideras, lo que se conoce como el “principio de suficiencia” –gastando en la actualidad sólo lo necesario–, y sin tomar decisiones anticipadas por las próximas generaciones sobre los recursos que ellas necesitarán.
 - Muchos de los territorios colectivos o resguardos indígenas y territorios de en los que habitan las comunidades étnicas, no se encuentran registrados en el Ministerio del Interior, y por ello esta entidad ha negado su existencia y se ha desconocido el derecho fundamental a la consulta previa sobre las decisiones de dichos territorios. Sin embargo, la titularidad de ese 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, procede la consulta previa cuando cualquier medida la afecte –incluyendo a los POT, PBOT o EOT–.
 - La planeación del ordenamiento territorial es un ejercicio en el que se materializa la autonomía territorial. Esta es una premisa que debe estar presente en todos los procesos de concertación que vayan a realizarse en el territorio cuando los municipios estén llamados a aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, frente a actividades en las que también la Nación o los departamentos tengan competencias. En estos casos deberá evaluarse si hay lugar a aplicar el principio de precaución frente al desarrollo de una actividad que genera un peligro o amenaza en el territorio, o si por ejemplo deben aplicarse las reglas jurisprudenciales definidas por la Corte Constitucional cuando se trata de PINES, AREM o ZIDRES.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Minería. Resolución 135 de 2017. Por la cual se definen y reservan unas áreas con potencial minero en el territorio nacional. Colombia: Diario Oficial No 50.271 del 15 de junio de 2017.
- Agencia Nacional para la Renovación del Territorio (2017). Recuperado de: http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/las_mujeres_del_campo_participan_masivamente_en_la_planeacin_del_desarrollo_de_su_territorio).
- Aguiluz, G; Vásquez, M et al. (2001). *Planeación ambiental participativa: de la teoría a la práctica en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas*. Estudios Demográficos y Urbanos, 47, mayo-agosto, pp. 321-349. Recuperado de: [file:///C:/Users/FDER159318/Downloads/1651-1781-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/FDER159318/Downloads/1651-1781-1-SM%20(1).pdf)
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, 4 de julio.
- Bechara, A. (2015). Las Regiones y su Autonomía: La Administración de Recursos para el Cumplimiento de sus Funciones. *Jurídicas CUC*, 11 (1), 345-358. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.11.1.2015.16>
- Buitrago Bermúdez, O. Martínez Toro, P.M. (2009). *El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal*. *Prospectiva: Revista de Trabajo Social e Intervención Social* N°. 14, págs. 255-279. Recuperado de <http://revistas.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/1096>
- Cifuentes Sandoval, G. (2013). Desarrollo constitucional, legal y jurisprudencia del principio de rigor subsidiario. *JURÍDICAS CUC*, 9(1), 345-384. Recuperado de <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/454>
- Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, & Instituto de investigación de Recursos biológicos Alexander von Humboldt. (2018). Informe Final Documentos de Historia Ambiental y Gobernanza. Contrato No. 18-16-062-001 Entre el Instituto de investigación de Recursos biológicos Alexander von Humboldt y el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). *De Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 79 de 1986. Por la cual se provee a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Año CXXII. N° 37767. 29, enero, 1987.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 38.650.



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 300 de 1996. Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 42.845.

Congreso de la República de Colombia. Ley 357 de 1997. Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971). Diario Oficial No. 42.967 de 27 de enero de 1997

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 507 de 1999. Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997. Colombia: Diario Oficial No 43.652 del 2 de agosto de 1999.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 850 del 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Colombia: Diario Oficial No. 45.376 del 19 de noviembre de 2003.
- 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 de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicado No.2016-00083-01. (M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez: Providencia de tutela de 4 de octubre de 2018).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta.
Providencia de tutela de 4 de octubre de 2018. Radicado No.2016-00083-01.
C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

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.

Contraloría General de la Nación (2013). Informe sobre el estado de los recursos naturales 2012-2013.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR–. Plan de saneamiento y manejo de vertimientos. Disponible en: <https://bit.ly/2JYhIWL>

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR– (1998). Acuerdo No. 16 de 1998 “por la cual se expiden determinantes ambientales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial municipal”, Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia (2001). Sentencia C-671. M.P. Jaime Araujo Rentería

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

Corte Constitucional de Colombia (2003). Sentencia T-955. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional Colombiana (2010). Sentencia C-595. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia C-715. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia C-889. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional Colombiana (2015). Sentencia T-080. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional de Colombia (2015). Sentencia C-145. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Corte Constitucional de Colombia (2015). Sentencia C-150. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional de Colombia (2015). Sentencia T-679. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia (2015). Sentencia T-080. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

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

Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia T-445. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia C-389. M.P. María Victoria Calle Correa

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

Corte Constitucional de Colombia (2017). Sentencia C-730. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

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

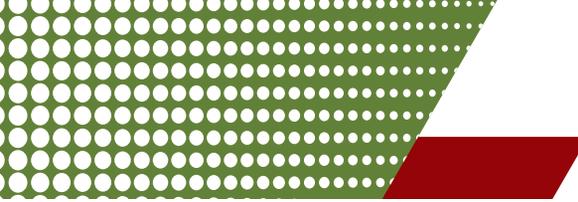
Corte Constitucional de Colombia (2018). Sentencia SU-123. M.P. Alberto Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes.

Corte Suprema de Justicia (2018). Sentencia STC4360. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

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>.
- Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial. (2013). *Sistema de Corresponsabilidad. Documento técnico para consulta*. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/sc_documentoconsulta.pdf. Consultado por última vez: 06/09/2019.
- Estupiñán, L. (2004). *Estudios, Tendencias y Teorías sobre la Organización del Territorio en Colombia, en Organización del Territorio*. Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2004
- Garzón, Á. N. C., Solarte-Pazos, L., & López, O. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Revista sociedad y economía*, (28), 163-180.
- Gillaspy, Rebecca (2011). *Environmental Planning & Decision Making: Definition & Components*. Disponible en <https://study.com/academy/lesson/environmental-planning-decision-making-definition-components.html>
- 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.
- Hernández Peña, Yolanda Teresa. (2010). *El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?* *Revista Colombiana de Geografía*.
- Jara, C. F. (2017). *Los determinantes ambientales y su efecto en la planificación del territorio*. Bogotá D.C.: Universidad Santo Tomás, División de Posgrados, Facultad De Ingeniería Civil.
- Jaramillo Ricardo. (2018). *Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Balance y Retos*. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0616/articulo02.html>
- Jaramillo, S. (2013). *La transición en Colombia*. Texto de la conferencia que el Alto Comisionado para la Paz dictó en la Universidad Externado. Foro Dilemas Jurídicos del Proceso de Paz, 9 de mayo de 2013. Recuperado de <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/transicion-en-colombia-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>
- Lora, K. (2011). *El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana*. En *Revista Actualidad Jurídica*, 3ra Edición. (p.22 – 29). Universidad del Norte.

- Martínez-Henao, A. (2015, Octubre 25). Continúa la polémica por futuro del edificio Mónaco. El Colombiano, p. Antioquia. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/continua-la-polemica-por-futuro-del-edificio-monaco-IF2979749>
- Massiris, A. (2000). Determinantes de los planes de ordenamiento territorial, s. f. Recuperado de: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll10/id/2773>. Fecha de consulta: julio 7 de 2018.
- Massiris, A; Espinoza, M.A; Ramírez, T et Al (2012). Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Negrete, Gerardo & Gerardo Bocco (2003). "El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de la planeación participativa el contexto de la política ambiental de México", pp. 9-22. Gaceta en Ecológica 68.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016). Decreto 1273. Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).
- 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 de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2002). Resolución 0769, Bogotá, Diario Oficial 44916.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). Política Nacional para la Gestión Integral de Recurso Hídrico. Bogotá.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2010). Guía Municipal para la gestión del riesgo (Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión del Riesgo a Nivel Municipal y Departamental en Colombia), Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2011). Resolución 918. Bogotá.
- 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.

Ospina, M., & Quintero, J (2015). "Desarrollo territorial en la Constitución de 1991: La fragmentación regional no resuelta". En: De la constitución de 1991 a la realidad: Debates políticos, jurídicos, territoriales e internacionales (pp. 441-476). Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de: www.jstor.org/stable/j.ctt1f5g2wz.18

Pérez-Murcia, L., Uprimny-Yepes, R., & Rodríguez-Garavito, C. (2007). Los Derechos Sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Bogotá: Dejusticia; Instituto para la Investigación y el desarrollo pedagógico-IDEP.

Portman, M; Natapor, A & Fisher-Gewirtzman, D. (2015). To go where no man has gone before: Virtual reality in architecture, landscape architecture and environmental planning". *Computers, Environment and Urban Systems*, 54, pp. 376-384.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016). Cooperación Regional para la sostenibilidad ambiental en la región de América Latina y el Caribe, Revisión de las estrategias regionales y subregionales en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: http://www.pnuma.org/forodeministros/20-colombia/documentos/160118_Coop_regional_para_Sost_amb_y_Agenda_2030_en_LAC_vFINAL_SP.pdf

Presidencia de la República (1974). Decreto 2811. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Presidencia de la República (1984). Decreto 2324. Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima.

Presidencia de la República (1995). Decreto 2164. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.

Presidencia de la República (2004). Decreto 1200. Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras disposiciones.

Presidencia de la República (2007). Decreto 3600. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.

Presidencia de la República (2010). Decreto 2372. Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las

- categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.
- Presidencia de la República (2015). Decreto 1076. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Procuraduría General de la Nación. (2013). Procuradores para la restitución de tierras: Guía práctica para la actuación. Bogotá. Recuperado de: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/GuiaRestituciónTierrasProcuradores_Final\(1\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/GuiaRestituciónTierrasProcuradores_Final(1).pdf)
- Procuraduría General de la Nación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2016). Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales - Guía práctica de actuación: ABC del ordenamiento territorial.
- Secretaría Distrital de Ambiente. Planeación ambiental. Disponible en <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/planeacion-ambiental>
- Vargas, G. A., & Hurtado de Mendoza, R. (2017). Los retos de la "paz territorial" (Documentos de Política No. 1). Bogotá. Recuperado de <https://goo.gl/ME9bJS>
- Vélez, L.A; Agudelo, L.C; et Al. (2013). Los planes de ordenamiento territorial municipal en Antioquia: estudio del ideario. Universidad Nacional de Colombia.
- Zoido, F. (1998). "Geografía y ordenación del territorio". Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, N° 16, pp. 19-3, Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm>. Fecha de consulta: agosto 18 de 2019.





MOVIMIENTO NACIONAL AMBIENTAL



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BOGOTÁ
Colombia

ISBN: 978-958-52901-0-5



9 789585 290105