

The background of the slide is a light gray gradient. It is decorated with numerous realistic water droplets of various sizes. Some droplets are at the top left, some are scattered in the middle, and a larger cluster of droplets is at the bottom right. The droplets have highlights and shadows, giving them a three-dimensional appearance.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA.

JORGE IVÁN RINCÓN.

RUTA CONCEPTUAL

- TRES ASPECTOS A DILUCIDAR EN ESTA PONENCIA:
 1. QUÉ SE ENTIENDE POR ORDENAMIENTO TERRITORIAL?
 2. QUE SE DEBE ENTENDER POR PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO?
 3. LA INDEBIDA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA.
- ASPECTO A TENER EN CUENTA: ES UN CONCEPTO MAS AMPLIO QUE EL DE DERECHO URBANO, PORQUE NO SE LIMITA AL ANALISIS DE LAS REGLAS, PROCEDIMIENTOS, INSTITUCIONES QUE SE ENCARGAN DE REGULAR LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD, ESPECIFICAMENTE LAS ACTIVIDADES DE URBANIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- LO EVIDENTE: SE TRATA LA ACCIÓN DE ORGANIZAR EL ESPACIO FÍSICO DE UN TERRITORIO TENIENDO EN CUENTA QUE EL SUELO ES MATERIA DE DIVERSAS FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SON EL REFLEJO DE LA ACTIVIDAD DEL HOMBRE EN DOS DIMENSIONES:
 1. LA MATERIALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES QUE CONSTITUYEN EL DESARROLLO Y MATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS QUE CONSTITUYEN EL TRIPTICO ECONÓMICO.
 2. LA PROTECCIÓN DE INTERESES COLECTIVOS QUE EN EL CASO COLOMBIANO ENCUENTRAN COINCIDENCIA CON LOS LLAMADOS DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN.
- ORDENAR EL TERRITORIO CONLLEVA QUE DESDE EL DERECHO (CON APOYO EN OTRAS DISCIPLINAS) SE HAGA UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN ENTRE LAS DOS DIMENSIONES ESTABLECIDAS.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- LA ANTERIOR CONCEPCIÓN SE TRADUCE EN QUE LA IDENTIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO CON DIFERENTES AMBITOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SE TRADUZCA EN LA IDENTIFICACIÓN DEL CONCEPTO CON UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL QUE SE CARACTERICE:
 1. POR SER DEMOCRÁTICA – PARTICIPACIÓN CIUDADANA – MODELOS DE OCUPACIÓN CONCERTADOS.
 2. SER GLOBAL – SE AGRUPAN DIFERENTES POLÍTICAS SECTORIALES A TRAVÉS DE FORMULAS DE COORDINACIÓN, COOPERACIÓN O COLABORACIÓN.
 3. SER FUNCIONAL – IDENTIFICACIÓN DE VALORES NATURALES, CULTURALES Y SOCIALES.
 4. SE TRATA DE DECISIONES QUE INVOLUCRAN LOS DIFERENTES NIVELES TERRITORIALES DEL ESTADO Y AUTORIDADES QUE POR VALORES AMBIENTALES NO SE ENMARCAN DENTRO DE ESTAS DIVISIONES POLÍTICO – ADMINISTRATIVAS (CASO DE LAS CAR).

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- EL OBJETIVO PRINCIPAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ES EL DE LOGRAR UN DESARROLLO SOSTENIBLE: NO SÓLO SE TRATA DE ABORDAR LA TENSIÓN ENTRE CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA EMPLOTACIÓN RACIONAL DE RECURSOS NATURALES SINO QUE SE DEBEN INCLUIR ASPECTOS SOCIALES. DIMENSIÓN FÍSICA DE LOS LLAMADOS PLANES DE DESARROLLO (MASIRIS)
- DOS MODELOS:
- ORDENAR DESDE LO REGIONAL.
- ORDENAR DESDE LO LOCAL: CASO COLOMBIANO – INTERACCIÓN ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.
- EN COLOMBIA EL INSTRUMENTO QUE SE HA PRIORIZADO ES EL DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO DESDE ABAJO.
- EN LA ACTUALIDAD SE INCLUYE UNA INTERACCIÓN ENTRE EL CAMPO Y LA CIUDAD – SUELO SUB-URBANO Y SUELO DE PROTECCIÓN.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- LO CIERTO ES QUE ORDENAR EL TERRITORIO IMPLICA ARMONIZAR INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE PROVIENEN DE DIFERENTES AUTORIDADES A EFECTOS DE QUE EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS QUE SON CONCURRENTES SOBRE UN MISMO ESPCIO FISICO SEAN COHERENTES:
- DECISIONES NACIONALES ASUMIDAS EN EL CONPES.
- DECISIONES Y PLANIFICACIÓN REALIZADA POR LAS DIFERENTES AUTORIDADES QUE CONFORMAN EL SINA.
- DECISIONES SECTORIALES ASUMIDAS POR AUTORIDADES MINERAS, DE INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA, AGRICULTURA, SERVICIOS PÚBLICOS, ETC.
- DECISIONES ASUMIDAS POR LOS DEPARTAMENTOS.
- DECISIONES ASUMIDAS POR MODELOS ASOCIATIVOS DE LOS MUNICIPIOS: CIUDADES EN RED, CIUDADES DORMITORIO, ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS, CIUDADES REGIONES, AREAS METROPOLITANAS.
- DECISIONES ASUMIDAS POR LOS MUNICIPIOS EN DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL, GESTIONANDO INTERESES QUE LE SON PROPIOS.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PARTE DE UNA LÓGICA, EL SUELO DEBE SER INTERVENIDO DESDE VARIAS DIMENSIONES:

1. COMO EL ESPACIO SOBRE EL QUE SE UBICAN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.
2. COMO SOPORTE DE LA ACTIVIDAD HUMANA.
3. COMO ESPACIO NATURAL.
4. COMO VALOR CULTURAL, HISTÓRICO Y ARQUITECTÓNICO.
5. COMO RECURSO MINERAL.

DENTRO DE ESTAS DIMENSIONES EL MEDIO AMBIENTE (SUELO COMO ESPACIO NATURAL):_

1. COMO BIEN JURÍDICO OBJETO DE PROTECCIÓN
2. EL MEDIO AMBIENTE: RELACIÓN DIRECTA CON EL CONCEPTO DE DIGNIDAD HUMANA.
3. EL MEDIO AMBIENTE COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
4. EL MEDIO AMBIENTE COMO DEBER CONSTITUCIONAL Y COMO TITULO HABILITADOR DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS.
5. EL MEDIO AMBIENTE COMO DERECHO COLECTIVO.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEBE TRADUCIRSE EN UN REPARTO ADECUADO DE COMPETENCIAS ENTRE DIFERENTES NIVELES DE DECISIÓN.
- EN EL CASO COLOMBIANO ESTOS NIVELES DE DECISIÓN SON VARIADOS Y NO SE SABE CON EXACTITUD EL PAPEL QUE CORRESPONDE A CADA UNO: COMPETENCIAS CONCURRENTES Y CONFLICTIVAS.
- NACIÓN COMO CENTRO DE IMPUTACIÓN DE INTERESES GENERALES. (MODELO UNITARIO – FÓRMULA ORGANIZACIONAL: DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y AUTONOMÍA DE LOS ENTES TERRITORIALES).
- ENTIDADES TERRITORIALES: MUNICIPIOS COMO DEPOSITARIOS DE LAS COMPETENCIAS. (FALENCIAS TECNICAS Y PRESUPUESTALES).
- ENTIDADES TERRITORIALES: DEPARTAMENTOS – NIVEL INTERMEDIO – INDEFINICIÓN DE SU ROL.
- ENTIDADES TERRITORIALES: TERRITORIOS INDIGENAS – NO RESGUARDOS: RECONOCIMIENTO DIFÍCIL DE LA DIVERSIDAD.
- MAS INSTANCIAS AL DESORDEN COMPETENCIAL: REGIONES Y PROVINCIAS.
- UNA FORMULA RELATIVAMENTE EXITOSA: LAS ÁREAS METROPOLITANAS.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- LA REGULACIÓN DE LA LEY 388 DE 1997 NO COMPRENDE SOLO PARTE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. (ART. 5)
- “Comprende un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete (...) en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”
- LOS PRINCIPIOS EN LOS QUE SE SUSTENTA ESTA ACTIVIDAD SON (art. 2):
 1. La función social y ecológica de la propiedad.
 2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
 3. La distribución equitativa de cargas y beneficios.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- OBJETO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (ART. 6)
- Complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial.
- Racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.
- Para conseguir estos objetivos se requiere:
 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
 3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- LA REGULACIÓN DE LA LEY 388 DE 1997 SE ENMARCA EN EL PROTAGONISMO DEL MUNICIPIO PERO NO SE OCUPA DE LOS NIVELES DE DECISIÓN QUE INCORPORAN ESPACIOS TERRITORIALES MAS AMPLIOS.
- EL ARTÍCULO 7° DE LA LEY 388 REALIZABA UNA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS INCLUYENDO A LA NACIÓN, LOS DEPARTAMENTOS Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS, PERO TAL DISPOSICIÓN FUE DECLARADA INEXEQUIBLE POR NO TRATARSE DE UNA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.
- LA LOOT (LEY 1454 DE 2011) DURÓ 20 AÑOS EN EXPEDIRSE Y SE ESPERABA QUE OFRECIERA RESPUESTAS PARA LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS. DESAFORTUNAMENTE ESTA OPORTUNIDAD SE PERDIÓ.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOOT:

*“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera **progresiva, gradual y flexible**, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una **adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio**, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.*

“La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.”

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- EN LA LOOT SE HACE UNA APUESTA POR LA REGIONALIZACIÓN: NO COMO DESARROLLO DE LO CONTEMPLADO EN LA CONSTITUCIÓN SINO COMO UN GESTOR DE RECURSOS.
- REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANEACIÓN (RAP)
- PROPENDE POR LAS FORMULAS ASOCIATIVAS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES Y ADMINISTRATIVAS.
- CREA COMISIONES TERRITORIALES INTERSECTORIALES A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL.
- SE HACE UNA REPARTICIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS NIVELES TERRITORIALES.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- **NACIÓN: ¿DÓNDE ESTA LO AMBIENTAL?**

- 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) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- **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, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.**
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la **infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.**
- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los **planes sectoriales departamentales**, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus **políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.**
- f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.
- g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen **podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.**

CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

- LA PLANIFICACIÓN CONSTITUYE LA PRINCIPAL HERRAMIENTA A TRAVÉS DE LA CUAL ES POSIBLE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. ES UN PROCESO EN EL QUE CONFLUEN TRES DIMENSIONES:
 1. FORMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.
 2. FORMULACIÓN DE RESPUESTAS TÉCNICAS PARA LA SOLUCIÓN DE UN PROBLEMA CONCRETO.
 3. SE TRANSFORMA EN UN INSTRUMENTO NORMATIVO.

LA PLANEACIÓN NO PUEDE SER:

1. DESARTICULADA.
2. NO PROYECTARSE EN EL TIEMPO.
3. NO OBEDECER A LA REALIDAD DEL TERRITORIO.
4. ESTABLECERSE DESDE UNA LÓGICA CENTRALISTA.
5. ESTABLECERSE SÓLO DESDE LOS PARTICULARISMOS LOCALES.
6. NO ESTABLECER INTERESES ESTRATÉGICOS Y PRIORITARIOS.
7. SER EXCLUYENTE.

CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

- LA PLANEACIÓN PUEDE SER:
 1. ESTRUCTURADORA DEL TERRITORIO: NORMAS GENERALES E INTEGRADORAS DE POLÍTICAS SECTORIALES. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, PLANES DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL, POTS.
 2. DELIMITADORA DE UNA POLÍTICA Y NORMATIVA SECTORIAL DETERMINADA: ZONIFICACIÓN AMBIENTAL, PLANES MAESTROS.
 3. ATENDIENDO A LAS PARTICULARIDADES DE LOS TERRITORIOS: PLANES LOCALES, UPZ, PLANES PARCIALES. PLANIFICACIÓN INTERMEDIA.
 4. ATENDIENDO A LA CLASE DE SUELO: RURALES O URBANOS.
 5. AMBIENTALES, DE CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN.

INDEBIDA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA.

- EL MUNDO AL REVES: PLANIFICACIÓN DE LO LOCAL SIN PARÁMETROS CLAROS EN NIVELES TERRITORIALES MAS AMPLIOS.
- POTS SIN DETERMINANTES CLAROS: NO SON SUFICIENTES LAS NORMAS, ES IMPORTANTE QUE SE HAGA UN DIAGNOSTICO SOBRE EL TERRITORIO Y SE TOMEN DECISIONES.
- SE DEBEN SUPERPONER DECISIONES Y PRIORIZARLAS.

INDEBIDA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA.

DESHOJANDO LA MARGARITA: LOS DETERMINANTES COMO PILARES EN LA CONFORMACIÓN DE TERRITORIOS SUSTENTABLES.

LA PREVALENCIA DEL SUELO DE PROTECCIÓN SOBRE OTRAS LAS RESTANTES CATEGORÍAS. (La zonificación ambiental, delimitación de áreas protegidas, inventario de bienes ambientales, territorios de alta sensibilidad en las que las actividades humanas generan riesgos difícilmente mitigables). Integración con las llamadas estructuras ecológicas principales. Aplicación del principio de rigor subsidiario.

EL ESPACIO PÚBLICO COMO EJE ESTRUCTURADOR DE CIUDAD. Mas que una categoría de bienes se trata de un conjunto de afectaciones por razones de interés general.

INDEBIDA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA.

EL MAPEO DE RIESGOS COMO GARANTÍA DE UNA PLANIFICACIÓN QUE CORRESPONDA A LA REALIDAD. Delimitación de la ubicación en la que se encuentran los asentamientos humanos y determinar la existencia de peligros naturales. Este mapeo también debe hacerse respecto de la posible afectación de bienes ambientales.

LA INTERACCIÓN ENTRE EL CAMPO Y LA CIUDAD, A PROPÓSITO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. Ubicación de centros poblados. Identificación de zonas dedicadas a actividades agrarias y ganaderas. Correcta delimitación del suelo suburbano. Otros usos: valores ambientales, rellenos sanitarios, infraestructuras básicas, actividades forestales.

INDEBIDA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA.

LA EQUIDAD REPRESENTADA MEDIANTE LA GENERACIÓN DE INFRA-ESTRUCTURA: DIMENSIÓN INSTITUCIONAL, ECONOMÍA, SOCIAL Y AMBIENTAL. Ubicación en el territorio de infraestructuras dependiendo la escala territorial. Asegurar la interconectividad entre las diferentes áreas. Las implicaciones sociales y ambientales. La eficacia y utilidad de la infraestructura. La relación con la dimensión cultural: los llamados equipamientos colectivos e institucionales.

LOCOMOTORA MINERA VS PROTECCIÓN DE VALORES AMBIENTALES: CUANDO LA SUSTENTABILIDAD ESTA EN JAQUE POR DECISIONES DE CORTO PLAZO. Determinación de las áreas susceptibles de explotación minera. La determinación de las condiciones en el adelanto de la actividad. Las implicaciones sociales y ambientales. La inclusión de las poblaciones afectadas, etc.

DELIMITACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO, SUS COMPATIBILIDADES E INTENSIDADES. El derecho colectivo a ciudades funcionales, urbanizadas y construidas sobre parámetros técnicos. Con espacios no sólo de esparcimiento sino de alto valor ambiental.

INDEBIDA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA.

DEL ABANDONO Y LA DEGRADACIÓN DE LOS ESPACIOS A LA REINVENCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LO YA CONSTRUIDO.

EL VERDADERO DESAFÍO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO: LA INCLUSIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES.