

NOTAS DE CAMPUS

Escuela de Ciencias Agrarias Pecuarias y del Medio Ambiente





CUERPO DIRECTIVO

JAIME ALBERTO LEAL AFANADOR

Rector

CONSTANZA ABADÍA GARCÍA

Vicerrector Académica y de Investigación

EDGAR GUILLERMO RODRÍGUEZ

Vicerrector de Servicios a Aspirantes, Estudiantes y Egresados

LEONARDO YUNDA PERLAZA

Vicerrector de Medios y Mediaciones Pedagógicas

JULIA ALBA ÁNGEL OSORIO

Vicerrector de Desarrollo Regional y Proyección Comunitaria

LEONARDO EVEMELETH SÁNCHEZ TORRES

Vicerrector de Relaciones Internacionales

JORDANO SALAMANCA BASTIDAS

Decano Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente

JUAN SEBASTIÁN CHIRIVÍ SALOMÓN

Líder Nacional de Investigación UNAD

YOLVI PRADA

Líder Nacional de Investigación Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente



NOTAS SOBRE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Shirley Andrea Rodríguez Espinosa

shirley.rodriguez@unad.edu.co

ORCID <http://orcid.org/0000-0002-8660-3851>

Ficha Bibliográfica Diligencia por
Biblioteca

Título: Notas de Planificación Territorial

Autor: Shirley Andrea Rodríguez Espinosa

Grupo de Investigación: PRODUCCIÓN SOSTENIBLE

Escuela de Ciencias Agrícolas Pecuarias y del Medio Ambiente

DOI: 10.22490/notas.4306

©Editorial

Sello Editorial UNAD

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Calle 14 sur No. 14-23

Bogotá D.C

Edición No. 1

Año 2020.

Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons - Atribución – No comercial – Sin Derivar 4.0 internacional. https://co.creativecommons.org/?page_id=13.



CONTENIDO

RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: CONCEPTOS	10
1. El territorio y el ordenamiento territorial en colombia	10
2. Proceso para planear el ordenamiento del territorio	11
Referencias bibliográficas	13
CAPÍTULO 2. MARCO NORMATIVO PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL	15
1. El ordenamiento territorial, visión desde la ley orgánica de ordenamiento territorial (loot)	15
Referencias bibliográficas	18
CAPÍTULO 3. DESARROLLO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	20
1. El ordenamiento y orden deseado	20
2. La ley orgánica de ordenamiento territorial (loot) en la gestión de la ordenación	21
3. Organización territorial en colombia	22
4. Participación ciudadana y gobernanza	24
Referencias bibliográficas	25
CAPÍTULO 4. ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL	28
1. La ordenación de cuencas hidrográficas	28
2. La gestión del riesgo	30
3. Los servicios ecosistémicos	30
4. Los sistemas de información geográfica (sig) en la planificación territorial	31
5. La planificación regional	31
Referencias bibliográficas	33
CAPÍTULO 5. CONSIDERACIONES FINALES	35
1. La paz y el ordenamiento territorial	35
2. Visión prospectiva del desarrollo del ordenamiento territorial	35
3. Así opinan algunos expertos sobre la realidad del ordenamiento territorial en colombia	35
Referencias bibliográficas	39
CUESTIONARIO	40
CONCLUSIONES	41



RESUMEN

La planificación territorial en la actualidad, ha tomado mayor fuerza debido a que es un instrumento que se requiere para orientar y reorientar los territorios urbanos y rurales en un ámbito de requerimientos de manejo equilibrado entre la oferta de recursos naturales, el desarrollo y la sustentabilidad. El documento presenta información sobre la temática de ordenamiento territorial con el objetivo de dotar a los estudiantes de los cursos de la Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente (ECAPMA) de elementos de análisis que les permitan identificar la normatividad, los procesos, visiones y fines de la planificación de los territorios a partir de la Ley 388 de 1997. El presente documento busca aproximarse, desde diversos autores y fuentes, a los avances en este campo y a los retos del profesional de las ciencias agrícolas, pecuarias y del medio ambiente, en el con-

texto de la planificación desde la participación comunitaria, sin perder de vista el contexto político, social y económico. De acuerdo con lo anterior, en el Capítulo 1, se presentan los conceptos y enfoques de territorio y el ordenamiento territorial en Colombia; el Capítulo 2, aborda el marco normativo para la gestión territorial; el Capítulo 3 comprende el desarrollo del ordenamiento territorial y “orden deseado”; el Capítulo 4, se dedica al ordenamiento territorial ambiental y el Capítulo 5, presenta las consideraciones finales. Se concluye que el desarrollo territorial es un proceso dinámico y complejo donde los futuros profesionales de la ECAPMA, deben reconocer la demanda de acciones que incorporen los conceptos de sustentabilidad y participación, para aportar a la convergencia de soluciones en el marco de la ruralidad del territorio colombiano.

Palabras clave: ordenamiento territorial, planificación territorial, participación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

A través de este documento, se presentan temas que se consideran relevantes sobre la planificación territorial en Colombia, producto de la compilación de contenidos resultado de trabajos de investigación y la selección de algunos recursos que disponen las entidades sobre el ordenamiento del territorio, entre otros, los cuales permitirán al estudiante, tomar elementos para el desarrollo y comprensión de la temática de forma sencilla para apoyar el ejercicio académico. Este documento se suma al material dispuesto para consulta en el curso planificación territorial, de tipo electivo, ofertado en la Escuela de ciencias agrícolas, pecuarias y del medio ambiente (ECAP-

MA) de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). El desarrollo de cada Capítulo posee dos objetivos específicos a saber, aportar a los estudiantes información base en el ámbito del ordenamiento territorial de Colombia y 2, la integración y complementación de la ordenación en el contexto territorial del país con asiento en la realidad colombiana y normatividad vigente.

Por lo tanto, el propósito de la presente nota de campus es plantear un panorama general de la planificación territorial a partir del análisis crítico constructivo para promover posibilidades de reflexión en la población estudiantil de la UNAD y comunidad académica en general.



“La planificación territorial debe actuar como garante de la sustentabilidad y la democratización en el uso del espacio”.

Rivera Pabón, 2013.



Capítulo 1

La planificación territorial: Conceptos

Complejo de humedales-Laguna de Sonso. Municipio de Yotoco,
Valle del Cauca, Colombia. **Fuente:** Autor.

Capítulo 1

La planificación territorial: Conceptos

1. El territorio y el ordenamiento territorial en Colombia

“En buena cuenta el conjunto de normativas sobre ordenación del territorio recibe el nombre de ordenamiento territorial” (Foy Valencia, 2009, p. 149).

En los territorios, se da lugar a las actividades cotidianas y es también donde se asientan las comunidades (Hernández Peña, 2010). Éstos se han ido transformando a través del tiempo, dependiendo de las necesidades, el arraigo, la cultura e idiosincrasia. En consecuencia, el ordenamiento de los territorios plantea el análisis diagnóstico interdisciplinario que pasa por etapas de prospectiva que finalmente formula propuestas para organizar los municipios de diversas densidades poblacionales, estos procesos en conjunto reciben el nombre de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que son relativamente recientes en contraste a la antigüedad del ejercicio de la organización territorial y que se puede afirmar ha ido de la mano desde que los seres humanos estamos en el planeta.

“El ordenamiento de un territorio se constituye en una función pública, la cual implica un proceso de organización del espacio para lograr una adecuada repartición de los recursos humanos en

función de los recursos económicos y naturales con los que cuenta” (Barandica Angulo, 2011, p.34).

Algunos investigadores plantean que el ordenamiento del territorio comprende el abordaje de tres preguntas (Pujadas y Font, 1998; citado por Valencia Foy, 2009, p. 149).

a. ¿Qué se ordena? Los diversos usos que coexisten del suelo y que requieren una asignación específica y diferenciada.

b. ¿Para qué se debe ordenar? Los objetivos son necesarios y están compilados en legislaciones para el impulso del desarrollo económico, mejorar la calidad de vida, proteger el medio natural, entre otros.

c. ¿Cómo ordenar? Orientado a los criterios de necesidades y potencialidades del suelo.

El ordenamiento como práctica de la planificación territorial, se ha transformado en una herramienta de carácter más compleja. Desde las visiones indígenas, como la de un líder Kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta, se expresa que ante la imposibilidad de separar lo físico y espiritual del territorio “hay que ordenar el pensamiento y que se entiende por ordenamiento territorial no solo demarcar o delimitar un pedazo de tierra, es

mucho más profundo porque se trata de ordenar el pensamiento para poder vivir bien sobre ese pedazo de tierra” además que “obstáculos al progreso económico local y regional y son impedimentos para la paz y sosiego ciudadanos y que torpedean la unidad nacional” (Hernández Peña, 2010, p. 99,100). Los investigadores Vélez-Torres et al. (2019) plantean que, la administración del territorio debe ser integral y tener en cuenta las características culturales de las comunidades étnicas, debido a conflictos de la ocupación y organización de la sociedad sobre el espacio.

El “orden deseado”, es el propósito de los procesos de ordenación en una realidad de divergencias e intereses y la dificultad para realizar un modelo que satisfaga a todos los actores sociales que requiere de consensos que no todos están dispuestos a construir (Hernández Peña, 2010). Un ejemplo de ello es la medida de delimitación de páramos enmarcados dentro de tensiones locales en torno al desarrollo de la minería donde la mayoría de los ciudadanos inmutables, observan el papel del campesino e indígena que se moviliza visible o invisible en contra del incompatible uso que se le quiere dar a los ecosistemas estratégicos de la alta montaña y los servicios ecosistémicos que provee (Méndez Polo, 2019).

En resumen, la planificación, debe entenderse como una decisión política, que merece por parte de los administradores públicos y equipos de gobierno, quienes asumen el ejercicio ejecutivo de dirección municipal, que no tomen decisiones desde la calidad de defensa de grupos políticos y que las banderas se sustenten

en la construcción de los POT como instrumentos idóneos para la construcción concertada, coordinada y orientada de un proyecto de sociedad inclusiva e incluyente.

En la actualidad, la planificación requiere de la regulación legítima y necesaria de las actividades económicas con carácter progresista objeto de reacción (Rivera Pabón, 2013). Ante todo, que se conciba como un instrumento que permita, a través de un ejercicio prospectivo, generar un modelo de ocupación territorial donde se fortalezcan las vocaciones de los territorios y sea posible que se respeten criterios serios (técnicos) para subsanar los conflictos en el uso de los suelos, armonizando y salvando zonas de interés ambiental y cultural (Hernández Peña, 2010).

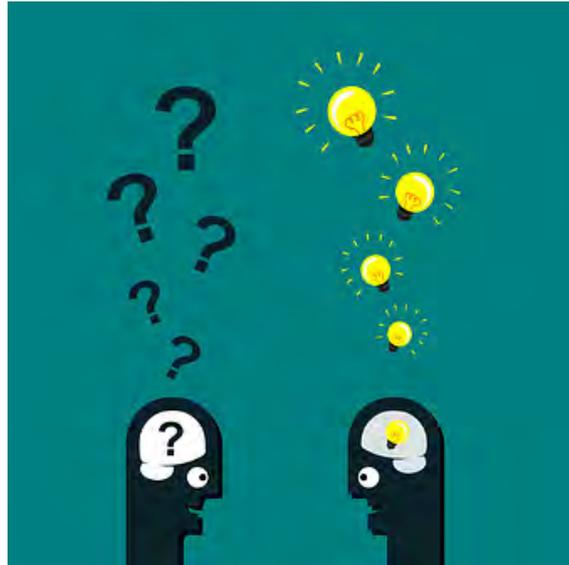
2. Proceso para planear el ordenamiento del territorio

La planeación del ordenamiento territorial nacional es necesario para resolver los problemas territoriales a escala urbano-regional en materias y disposición del uso del suelo. Planear un territorio debe partir de alentar procesos de uso de tecnología de información geográfica y de trabajo interdisciplinario que planteen y realicen seguimiento a los desarrollos espaciales (nacional, departamental y local que minimicen los impactos de las disposiciones del uso, ocupación y “apropiación” del territorio y puedan intervenir en la discusión sobre la finalidad y configuración del territorio desde el orden jurídico, ambiental y sociocultural (Gutiérrez et al. 2016).

Si quieres saber más sobre el ordenamiento territorial.

Haz click en el enlace:

https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/compendio_normativo_territorial_mininterior.pdf



Nota: Adaptado de preguntas [Imagen], por “preguntas” Pixabay, 2017, https://cdn.pixabay.com/photo/2017/07/19/16/44/question-2519654_960_720.png

REFERENCIAS

Barandica Angulo, Y. (2011) El ordenamiento territorial, un proceso en construcción en la ciudad de Barranquilla The territorial planning, a process in construction in the city of Barranquilla. *Dictamen Libre*, (9), 34–41

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dictamenlibre/article/view/3060>

Foy Valencia, P. (2009). Consideraciones jurídicas sobre el ordenamiento territorial ambiental. *Espacio y Desarrollo*, (21), 139 -169. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5339553>

Gutiérrez Ossa, J., Urrego Estrada, G. y Carmona, J. (2016). Aproximación a la gestión del ordenamiento territorial en Colombia frente a los megaproyectos de infraestructura. *Perspectiva Geográfica*, 21(1), 127 -150. <https://doi.org/10.19053/01233769.4580>

Hernández Peña, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Territorial ordaining and its social construction in Colombia: An instrument for sustainable development?. Cuadernos de Geografía: *Revista Colombiana de Geografía*, 19, 97-109. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-215X2010000100008&lng=en&tlng=es.

Méndez Polo, O. (2019). Los intereses emergentes sobre la alta montaña y la vida campesina: tensiones y contradicciones de la delimitación de páramos en Colombia. Cuadernos de Geografía: *Revista Colombiana de Geografía*, 28(2), 322-339. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.70549>.

Pixabay (2017). pregunta-preguntas-hombre-cabeza, www.pixabay.com.CCBy2.0

Rivera Pabón, J. (2013). Debates contemporáneos sobre la planificación territorial y la gestión urbana. *Luna Azul*, (36), 307 -347. <https://doi.org/10.17151/luaz.2013.36.15>

Vélez-Torres, I., Pérez-Pérez, J. y Riascos-Riascos, D. (2019). Ordenamiento en disputa y espacialización de la injusticia en Colombia. Cuadernos de Geografía: *Revista Colombiana de Geografía*, 28(2), 225-240. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.70178>



Capítulo 2

Marco normativo para la gestión territorial

Cuenca media alta del Río Pance Municipio de Santiago de Cali,
Valle del Cauca, Colombia. Fuente: Autor.

Marco normativo para la gestión territorial

1. El ordenamiento territorial, visión desde la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT)

La Comisión de Ordenamiento Territorial a través de sus comisiones Especiales del Senado de la República y la Cámara de Representantes realizan un seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial para adoptar políticas, desarrollar leyes y criterios que mejoren la organización del Estado en el territorio (Comisión de Ordenamiento Territorial [COT], s.f). También la ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), representa una oportunidad para que, desde el nivel nacional, en conjunto con las entidades territoriales, brinden orientaciones sobre los asuntos que se consideren de interés nacional para armonizar los procesos de desarrollo en relación con los usos y ocupación del territorio. Por otro lado, a través de la Política General de Ordenamiento Territorial, el Gobierno Nacional tiene la necesidad de liderar la estructuración de dicha política, procurando que los buenos resultados macroeconómicos se expresen igualmente en reducciones significativas de los desequilibrios sociales y económicos de las diversas regio-

nes y en un desarrollo sostenible (Política General de Ordenamiento Territorial [PGOT], s.f).

La función del ordenamiento territorial, como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, está regulada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (Calderón Ramírez y Frey, 2017). Colombia cuenta con un panorama jurídico en el cual, el ordenamiento del territorio es una materia con amplio calado y herencia, que, desde la constitución de 1991, puede potencializar distintas instituciones para la realización de los fines del Estado Social de Derecho (Vásquez Santamaría, 2014).

El proceso de ordenamiento territorial que se viene realizando en el país a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997, por la cual se modifican Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991, relacionadas con este ordenamiento, es quizás una de las transformaciones más substanciales que ha sufrido el ejercicio de la planificación de los municipios en Colombia y relaciona que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT,) los cuales constituyen el instrumento más importante dentro de esta nueva forma de configurar el territorio a partir de un diagnóstico físico y socioeconómico de los municipios y regiones, para definir las directrices que guíen el

desarrollo físico con una “visión de futuro deseado” construida de manera colectiva (Camelo Garzón et al. 2015).

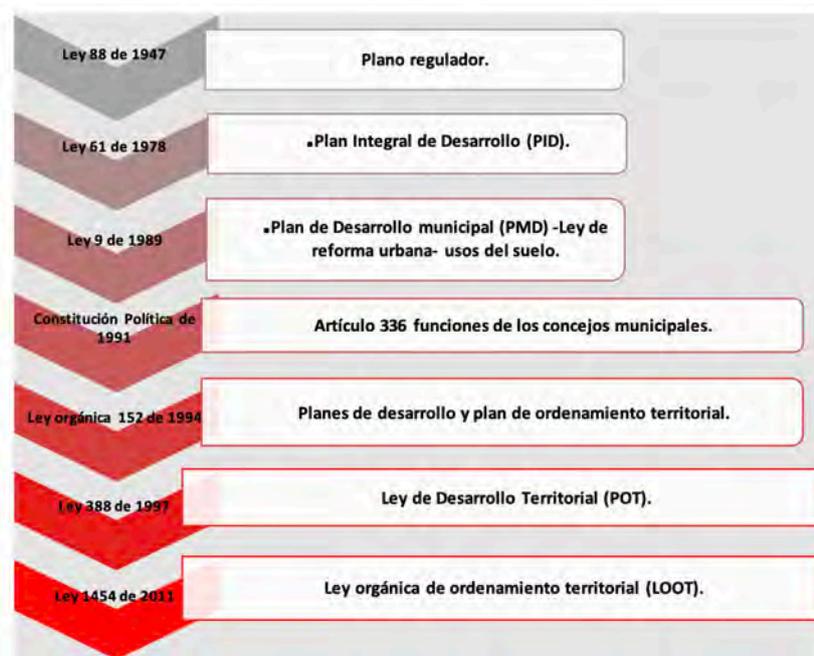
Calderón Ramírez y Frey en el 2017, plantean que el ordenamiento territorial hace parte del diseño de una estrategia político-administrativa por parte del Estado, con el objetivo de lograr una articulación entre los intereses de la población, las instituciones y el territorio, además citan a Becker et al. (2003), p. 9 donde explican cómo se debe entender este ordenamiento: “En otras palabras, se insiste en considerar el ordenamiento territorial como una condición para garantizar que la descentralización cumpla con los objetivos de alcanzar bienestar social, legitimar el sistema institucional y promover la productividad económica”.

La planificación es un proceso cíclico que tiene como etapa determinante la toma de decisiones orientada a alcanzar los objetivos de bienestar, justicia social, sostenibilidad ambiental, productividad, etc., donde se hace necesario el trabajo y los argumentos de técnicos expertos, los cuales, a partir de un análisis territorial interdisciplinario, multiescalar y multicriterio, están llamados a definir y proponer directrices y líneas de actuación a los entes de gobierno para decidir sobre el futuro del territorio (Rivera Pabón, 2013).

En la figura 1, se observa cómo las leyes que hacen parte de las políticas de ordenamiento del territorio en Colombia, han evolucionado desde el año 1947 al 2011; éstas han soportado específicamente la planeación urbana (Ministerio de vivienda, 2017, p. 2).

Figura 1.

Evolución de políticas de ordenamiento del territorio en Colombia.

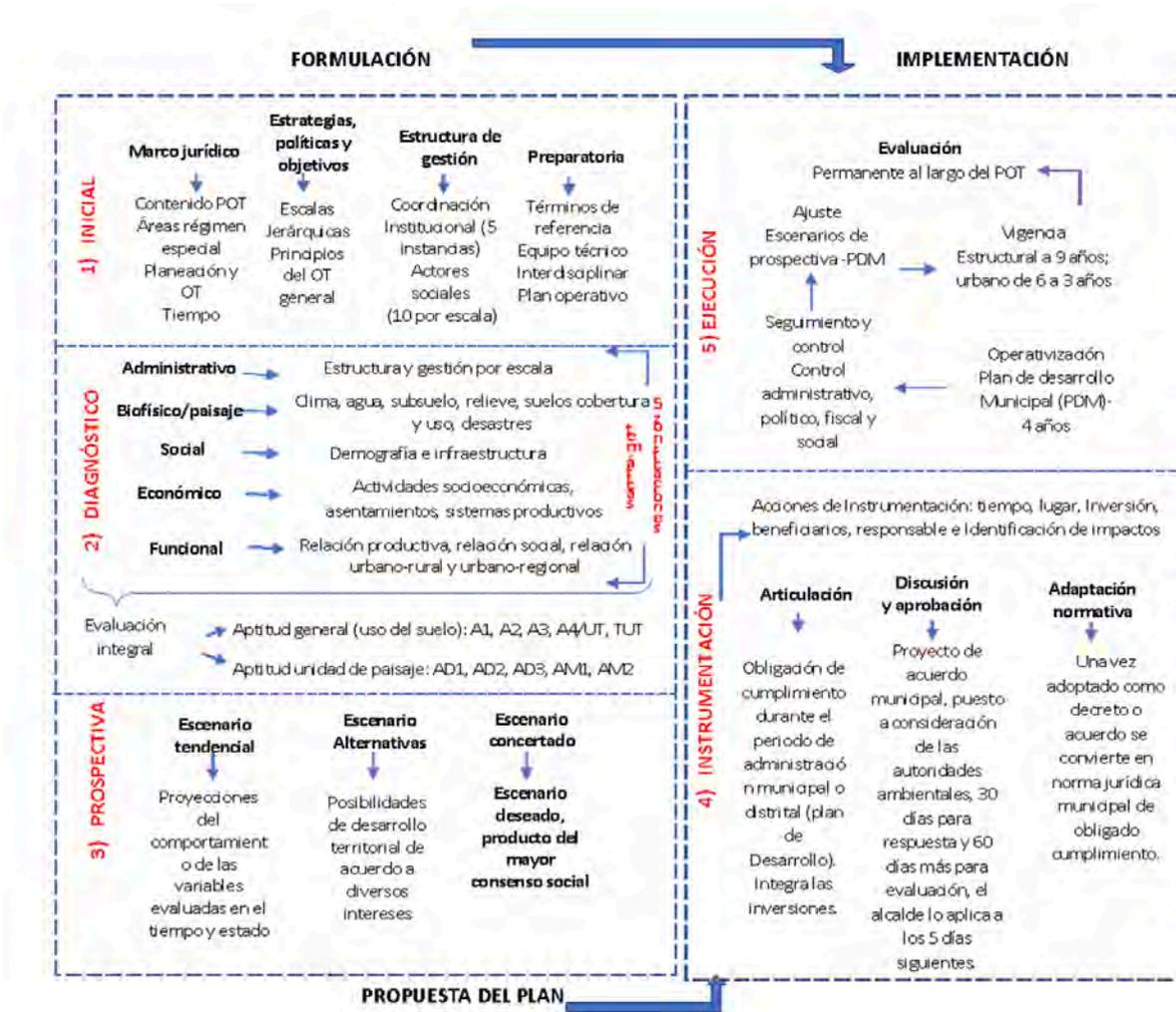


Fuente: Adaptado de Ordenamiento Territorial en Colombia, de Ministerio de vivienda, 2017, página 2, Presentación normas OT SNR – Indepaz. (<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/12/PRESENTACION-NORMAS-OT-SNR.pdf>). Todos los derechos reservados.

La figura 2 enseña una descripción detallada del proceso que se realiza para proponer, formular e implementar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Figura 2.

Herramienta de Plan de Ordenamiento Territorial.

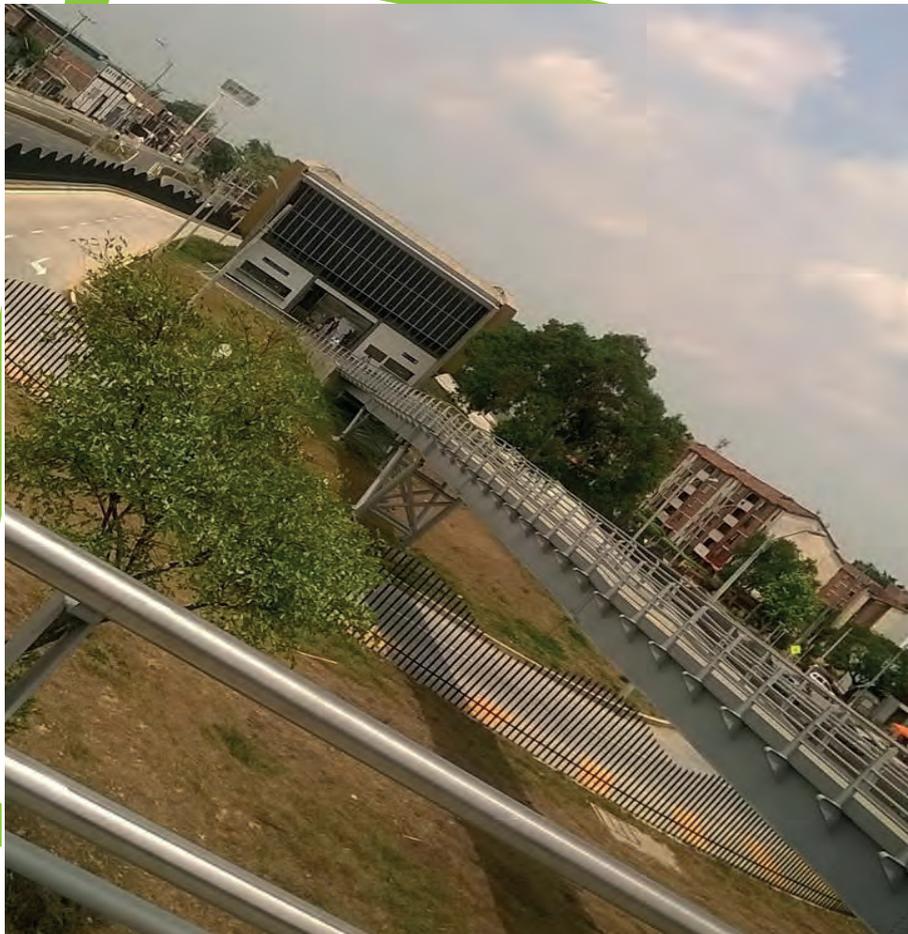


Fuente: Adaptado de Descripción de la herramienta de Plan de Ordenamiento Territorial, de Otero Beltrán, et al. (1998, p. 9). Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Convenio IGAC-Proyecto CHECUA-CAR-GTZ-KFW. (<https://www.yumpu.com/es/document/read/14279803/guia-simplificada-para-la-elaboracion-del-plan-de-ordenamiento>). Todos los derechos reservados



REFERENCIAS

- Calderón Ramírez, D. y Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres naturales en Colombia. *Territorios*, (36), 239 -264. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Camelo Garzón, Á., Solarte-Pazos, L., y López, O. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad y Economía*, 163-180. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i28.3934>
- Comisión de Ordenamiento Territorial. (s.f.). Comisión de Ordenamiento Territorial – COT. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/secretaria-tecnica-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial/Paginas/plan-de-accion-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial.aspx>
- Ley 1454 de 2011(s.f). Por la cual se establece la finalidad del ordenamiento territorial. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-de-colombia>
- Ministerio de vivienda. (2017). Contexto Nacional para el Ordenamiento Territorial. Ordenamiento Territorial en Colombia. [Diapositiva de PDF]. Presentacion normas ot snr – Indepaz. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/12/PRESENTACION-NORMAS-OT-SNR.pdf>
- Otero Beltrán, W.A., Colorado García, J.I., Bernal Solano, G.E. y Pérez, Castillo M. (1998). Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Convenio IGAC-Proyecto CHECUA-CAR-GTZ-KFW. <https://www.yumpu.com/es/document/read/14279803/guia-simplificada-para-la-elaboracion-del-plan-de-ordenamiento->
- Política General de Ordenamiento Territorial (s.f). Política General de Ordenamiento Territorial: Estructura e instrumentos. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Ordenamiento%20y%20Desarrollo%20Territorial/Paginas/politica-general-de-ordenamiento-territorial.aspx>
- Rivera Pabón, J. (2013). Debates contemporáneos sobre la planificación territorial y la gestión urbana. *Luna Azul*, (36), 307 -347. <https://doi.org/10.17151/luaz.2013.36.15>
- Vásquez Santamaría, J. E. (2014). Transición del ordenamiento territorial y tratamiento del recurso hídrico: algunos determinantes desde el caso de Medellín. (Transition of land and water treatment resource: The case since some determinants of Medellín). *CES Derecho*, 5(2), 165–180. <https://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/2900>



Capítulo 3

Desarrollo del ordenamiento territorial

Estación Paso del Comercio Municipio Santiago de Cali, Valle del Cauca, Colombia. Marzo

Fuente: Autor.

Capítulo 3

Desarrollo del ordenamiento territorial

1. El ordenamiento y orden deseado

El ordenamiento soporta los procesos de planificación territorial para la coherencia en el uso de las herramientas e instrumentos vinculados a la planificación y gestión de los procesos de desarrollo del territorio, al mismo tiempo, es una disciplina científica, un proceder administrativo y por ende, una acción política que actúa como una práctica interdisciplinaria en el orden científico, con base en una estrategia para un desarrollo y orden regional equilibrado (Hernández Peña, 2010).

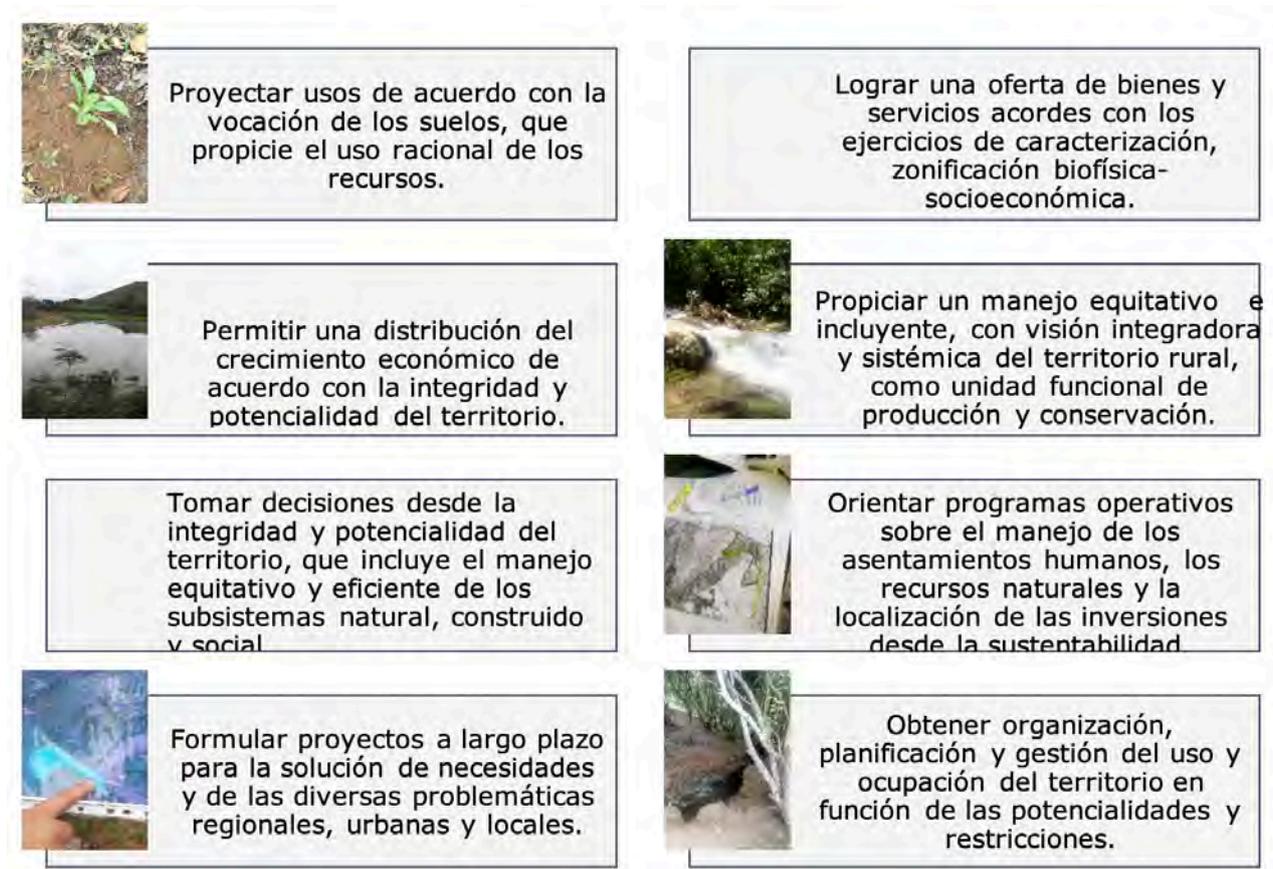
Lévi-Strauss en 1997 plantea el OT desde el pensamiento indígena: *“Cada cosa sagrada debe estar en su lugar ...”*, y Massiris en el 2000, describe que *“el conflicto se da entre las posibilidades de conservar los recursos y condiciones ambientales y continuar con un modelo de producción económico cuyos costos de producción no contemplan los costos ambientales de estas actividades”* (Hernández Peña, 2010, p. 98, 103).

El planeamiento territorial requiere de instrumentos legales, administrativos, de inversión, incentivos y el desarrollo de etapas importantes; éstos deben ser realizados por iniciativa del alcalde municipal y sometidos a evaluación por parte de las autoridades ambientales y metropolitanas (Cañón Páez, 2017). La característica esencial es que sean construidos colectivamente y a partir de un proceso de participación social, permita discutir ese orden deseado que se quiere en el territorio, el ordenamiento debe permitir que se ponga sobre la mesa de discusión las disputas por los límites territoriales y, de manera concertada, establecer criterios que permitan superarlas claramente y, así mismo, superar el abandono de zonas estratégicas desde el punto de vista geográfico y ambiental (Hernández Peña, 2010).

La figura 3 muestra algunas razones de importancia para ordenar el territorio en Colombia, son planteamientos estratégicos para situar un progreso sostenible y sustentable porque asumen la vocación y modelos de organización de los territorios.

Figura 3.

Razones para ordenar el territorio en Colombia.



Fuente. Adaptada de Gross (1998); Bernal et al. (2010); Paruelo et al.(2014).

2. La ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) en la gestión de la ordenación

En Colombia, la Constitución de 1991, dejó en manos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT,) la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales. Los municipios y departamentos tienen una importante variedad y cantidad de funciones relacionadas con prácticamente todos los ámbitos de intervención del Estado en los asuntos de interés colectivo (Duque Cante, 2014).

Por otro lado, el autor reporta que los principios se enfocan principalmente a:

- La promoción de una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial (Art, 21, 26, 27, 28, 29).
- La eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y los entes territoriales (Art, 26, 27, 28, 29).
- El fortalecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación (Art 10, 16, 19).



- d) El fortalecimiento del departamento como nivel intermedio (Art 22, 29).
- e) El fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (Art 3, 29)
- f) La acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación (Art 29, 30)
- g) El diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales (Art 10, 12, 13, 14, 15, 16, 19).
- h) El incremento de la productividad y modernización de la administración municipal (Art 3, 29).

3. Organización territorial en Colombia

Para ejercer la administración territorial en una nación se hace necesaria la subdi-

visión del poder político y administrativo, dando origen al concepto de entidad territorial. En Colombia, según la Constitución Política (1991) -Art. 286 CC- las entidades territoriales se clasificaron en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (Trujillo y Escobar, 2015).

El ordenamiento territorial es un proceso que utiliza diversas estrategias e instrumentos para lograr una relación armónica población-territorio, una de tales estrategias es la conformación o configuración de regiones, entendidas como espacios territoriales con dinámicas propias, que generan funcionalidad para tal espacio (Posada Arrubla y Berrocal Mendoza, 2015).

La tabla 1, muestra la configuración territorial en Colombia, la cual fue elaborada por Duque Cante en el 2012, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia de 1991.

Tabla 1.

Configuración territorial en Colombia

Niveles territoriales	Organización territorial antes de la CP de 1991	Organización territorial actual (CP de 991)	Organización territorial posible (LOOT).
Intermedio	Departamentos Intendencias Comisarías	Departamentos	Regiones Departamentos Provincias
Local	Municipios Distritos	Municipios Distritos	Municipios Distritos Entidades territoriales Indígenas

Fuente: Duque Cante (2012)

En el marco del ordenamiento físico del territorio, la LOOT, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, le asigna a la nación, competencias para la definición de política general, proyectos de infraestructura, urbanización, áreas de seguridad y defensa, áreas de conservación y protección histórica y cultural, directrices para el ordenamiento del territorio, localización de infraestructura, políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, proyección espacial de planes sectoriales, programas para la conservación y recuperación del medio ambiente y la adopción de planes de ordenamiento territorial en la totalidad o porciones de su territorio. Estos elementos deben ser tenidos en cuenta por las entidades del nivel local (Duque Cante, 2014).

Según la LOOT, la autonomía que brinda el Estado a los entes territoriales, les

otorga facultad de establecer regiones de planeación y gestión donde se establecen relaciones geográficas, económicas y funcionales a partir de la noción de complementariedad. Así mismo, el Gobierno Nacional, a través de incentivos fiscales, promueve la conformación de esquemas asociativos como: regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, y áreas metropolitanas (Calderón Ramírez y Frey, 2017). La LOOT también concibe la asociación como una herramienta que permite la puesta en marcha de proyectos, de programas y de acciones de desarrollo de interés común entre las entidades territoriales, privilegiando la cooperación territorial para generar más competitividad e inversión pública (Posada Arrubla y Berrocal Mendoza, 2015).

Si quieres saber más sobre las Bases para la formulación de la Política general de Ordenamiento e instrumentalización del ordenamiento territorial para la articulación y gestión eficiente del territorio en el contexto Nacional.

Haz click en el enlace:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bases%20PGOT/Octubre%202014.pdf>



Nota: Figura Sustentabilidad. Tomada de “preguntas” Pixabay, 2018, www.pixabay.com, CCBy 2.0

4. Participación ciudadana y gobernanza

Aunque no es propósito de este documento tildar de insuficiente, la gestión sobre ordenamiento territorial en Colombia, la revisión de documentos académicos y autores que estudian el tema, destacan la finura de la normatividad. Sin embargo, la experiencia de la aplicación práctica de ciertas normas y jurisprudencia nacional señalan que hay algunas dificultades que ha tenido su aplicación en el país a través de leyes, políticas y regulaciones y POTs a todos los niveles. A pesar del escaso desarrollo de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT,) son instrumentos determinantes si se atiende la connotación de las decisiones que en estos se adoptan, deben contar además con un ingrediente cualificado de participación ciudadana, que se traduce en sinónimo de validez de la planificación (Barón Colmenares, 2018).

La gobernanza se ha convertido en una nueva forma de gobierno, impulsada principalmente desde la experiencia europea, que reclama su incorporación en los procesos y dinámicas en América Latina, se presenta como una propuesta innovadora cuya finalidad es generar repuestas a la crisis existente en las formas tradicionales de gobierno. En este sentido, formula las bases de nuevas instancias de legitimidad, participación y gobernabilidad, configurando nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil (Dalla Torre, 2017).

Toda acción sobre el territorio que implique planificación, requiere de una gobernanza, de esta red de actores que interactúan para tomar decisiones. En la

mayoría de los casos existen actores que tienen más poder que otros e influyen en las acciones a seguir para llegar a tomar dichas decisiones. El aprendizaje en la gobernanza nos dará nuevas líneas de análisis para comprender cómo se comportarán los actores dentro del ordenamiento territorial y el desarrollo regional (Ubilla-Bravo, 2017).

En la Ley 388 de 1997, en el art. 4 establece el derecho de petición como un mecanismo de participación ciudadana para hacer cumplir todas las leyes y reglamentos concerniente a los planes de ordenamiento territorial.

Los planes de ordenamiento territorial se hicieron para un periodo de 12 años y en las ciudades y municipios del país, llevan prácticamente 20 años con las mismas reglas, en el transcurso de este tiempo, las ciudades cambiaron las dinámicas sociodemográficas (de esto da cuenta el último censo) y cuando estas cambian, también lo deben hacer las políticas de ordenamiento. Y deben cambiar en tanto que deben satisfacer necesidades que la ciudad antes carecía.

La dinámica de actualización de los POTs , hace que se deban dar espacios de trabajo y socialización con las Juntas Administradoras Locales de las ciudades y con las Comisiones Intersectoriales de Participación Local socialización de los resultados que arrojen los diferentes espacios de participación de las fases I Y II de los POTs. Lo importante es tener como estandarte, la participación ciudadana que es la columna vertebral del Plan de Ordenamiento Territorial, por ello, es importante dar a conocer los resultados de las fases ejecutadas de los POTs e informar a la comunidad los pasos a seguir.

REFERENCIAS

- Barón Colmenares, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogos de Saberes*, (48), 133-154. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4718>
- Bernal-Mendoza, H., Ramírez-Juárez, J., Estrella-Chulím, N., Pérez-Avilés, R. y Moredt-Sánchez, J. (2010). Importancia de los territorios rurales en el proceso de reestructuración territorial: el caso de la región metropolitana de la ciudad de Puebla. *Economía Sociedad y Territorio*, 24(73), 116 -118. <https://doi.org/10.22136/est002010130>
- Calderón Ramírez, D. y Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres naturales en Colombia. *Territorios*, (36), 239 -264. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Cañón Páez, J. (2017). *Oportunidades y retos para la restauración ecológica desde el ordenamiento territorial en un país en pos conflicto* <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/16983>
- Dalla Torre, M. (2017). "Gobernanza territorial en Mendoza, Argentina. Limitaciones y desafíos en la planificación colaborativa del territorio". *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47 - 54. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>
- Duque Cante, N. (2014). Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Characteristics of the organic law of land. *Análisis Político*, 25(76), 175 - 190. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v25n76/v25n76a10.pdf>
- Gross, P. (1998). Ordenamiento Territorial: El Manejo De Los Espacios Rurales. *EURE (Santiago)*, 24(73), 116 - 118. <https://doi.org/10.4067/s0250-71611998007300006>
- Hernández Peña, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿Un instrumento para el desarrollo sustentable? Territorial ordaining and its social construction in Colombia: An instrument for sustainable development? Cuadernos de Geografía: *Revista Colombiana de Geografía*, 19, 97-109. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-215X2010000100008&lng=en&tlng=es.
- Paruelo, E., Jobbágy, E., Laterra, P., Dieguez, H., García Collazo, M. y Panizza, A. (Ed). (2014). Ordenamiento Territorial Rural Conceptos, Métodos y Experiencias.



Universidad de Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/3/i4195s/i4195s.pdf>

Pixabay (2018). Sustentabilidad, www.pixabay.com.CCBy2.0

Posada Arrubla, A y Berrocal Mendoza, A. (2015). Reconfiguración regional en el marco del ordenamiento territorial; Francia, un espejo para Colombia. *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica*, 18(1),271 -281. <https://doi.org/10.31910/rud-ca.v18.n1.2015.475>

Trujillo O, C. y Escobar G, A.L. (2015). Restricciones conceptuales del ordenamiento territorial colombiano; usos del territorio y formas de propiedad. *Entramado*. (11): 20-36, <http://dx.doi.org/10.18041/entramado.2015v11n2.22231>

Ubilla - Bravo, G. (28 de septiembre de 2017). *Aprendizaje en la gobernanza para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional* [Artículo de conferencia]. Seminario de gestión ambiental y territorial, Copiapó, Chile. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01648572/document>



Capítulo 4

Ordenamiento territorial ambiental

Árbol de Samán típico paisaje seco en Hacienda Hato Viejo, Municipio Yotoco, Valle del Cauca, Colombia. **Fuente:** Autor.

Capítulo 4

Ordenamiento territorial ambiental

1. La ordenación de cuencas hidrográficas

Las cuencas hidrográficas están concebidas como la unidad por excelencia para la ordenación territorial, ordenar las cuencas es la labor de la planificación de cuencas hidrográficas y está relacionado con la planificación del uso de la tierra; el proceso metodológico se lleva a cabo integrando la comunidad con ONGs, universidades o las CARs, con una evaluación sistemática interdisciplinaria del potencial de la tierra y del agua, con el fin de encontrar alternativas para el uso de la tierra y las condiciones socioeconómicas que permitan seleccionar y adoptar las mejores opciones de uso.

Los estudiantes en formación y profesionales de las áreas ambientales que se interesan e involucran en procesos de planificación de cuencas hidrográficas, contribuyen desde la disciplina, la adopción de metodologías (del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales Regionales) y con la participación comunitaria como pilar del proceso, a generar procesos que permitan ajustar y actualizar la información para una adecuada toma de decisiones en cuanto al manejo ambiental de las diferentes áreas presentes en una cuenca hidrográfica y/o acuíferos.

El ordenamiento ambiental según Gallo (2012, p.29), citado por Acevedo Ortiz y Flórez Yepes (2015) se precisa así:

[...] es el proceso político y técnico, en cabeza del Estado y que compromete corresponsablemente a todos los actores del desarrollo del territorio, orientado a soportar y articular los procesos de toma de decisión y actuación sobre el territorio en sus diferentes escalas, para prevenir, solucionar o revertir los conflictos.

Según Acevedo Ortiz y Flórez Yepes (2015), otro aspecto importante dentro de las políticas de ordenamiento ambiental, es la Política Nacional de Biodiversidad (PNB), creada en Colombia en 1996, que al complementarse con la propuesta técnica para la formulación de un plan de acción nacional en biodiversidad previene y controla la acelerada pérdida y transformación de la biodiversidad, así como reduce y mitiga los efectos negativos que esto genera sobre la calidad de vida.

En el análisis de la normatividad y la política ambiental colombiana, se evidencia que la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco del ordenamiento ambiental del territorio, incide de forma integral en la manera en que se planifica el desarrollo socioeconómico en el territorio, cualquiera sea el nivel en el que se realice. La Ley

99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011, le dan al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dos tipos de funciones asociadas al ordenamiento ambiental del territorio, que determinan igualmente la manera en que las corporaciones autónomas y de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales urbanas inciden en el ordenamiento del territorio (Acevedo Ortiz y Flórez Yepes, 2015).

Por su parte, estos mismos autores mencionan que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, como ejecutoras de la política pública ambiental, han traducido el ejercicio de esta misma línea de gestión restringiendo su ámbito de intervención en el ordenamiento territorial a dos tipos de procesos:

La formulación de determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial y la concertación de asuntos ambientales de los mismos (Congreso de Colombia, 1997), además de las funciones que les da la Ley 99 de 1993.

Las regulaciones expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respecto de ciertos ecosistemas de importancia: las cuencas hidrográficas, los humedales, los páramos, los manglares, las áreas protegidas, las reservas forestales, entre otras (Congreso de Colombia, 1993).

La importancia del ordenamiento del territorio, radica en que parte de un proceso planificado y una política de Estado que plantea el análisis de la estructura territorial, con el fin de organizar y administrar en forma adecuada y racional la ocupación y uso del territorio. Mediante políticas ambientales, de desarrollo regional, espacial y de ordenamiento territorial, contribuye a la zonificación ambiental a

través de la estructura ecológica principal y a la formulación de los POTs y los POM-CAS, que a partir del diseño de acciones de intervención, previenen y mitigan los impactos generados por las actividades económicas y sociales en una unidad territorial y contribuyendo al bienestar de la población y la preservación de la oferta ambiental (Villegas Rodríguez et al. 2016).

Cabeza Morales (2017), cita a la FAO (1958,) para referirse a los orígenes de la ordenación de cuencas hidrográficas de mediados del siglo pasado, cuando la Organización de Naciones Unidas (ONU), a través de su Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1957, centra su preocupación en la ordenación de tierras en zonas con ríos caudalosos, proponiendo tratamientos metodológicos y otras directrices.

Igualmente, este autor reporta que la ordenación de cuencas se reglamentó inicialmente mediante Decreto 2857 (1981,p.2), que en su artículo cuarto estableció:

«La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo de sus recursos y la orientación y regulación de las actividades de los usuarios, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la preservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.»

Las cuencas hidrográficas y principalmente los cuerpos de agua están sometidos a fuertes modificaciones como resultado de los cambios en el uso y cobertura de la tierra. Por eso, todas las interferencias deben ser realizadas considerando siempre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales (Moreira et al., 2020).



Consulta la Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (MinAmbiente).

Haz click en el enlace:

http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Gu%C3%ADa_POMCAs/1_Gu%C3%ADa_T%C3%A9cnica_pomcas.pdf

2. La gestión del riesgo

Calderón Ramírez y Frey (2017) refieren que en Colombia, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT,) es una de las herramientas que permitió la reestructuración del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, generando que los entes territoriales pudieran organizarse en una gestión conjunta al nivel central, bajo los principios de descentralización, coordinación, complementariedad y concurrencia; esto con el objetivo de fomentar acciones estratégicas coordinadas hacia el conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de la emergencia. Complementando a la LOOT se encuentra la Ley 388 de 1997, la cual brinda directrices hacia el desarrollo y ordenamiento territorial municipal y distrital, incluyendo la gestión del riesgo de desastres como uno de los objetivos fundamentales para el ordenamiento del territorio donde la creación, protección y defensa del espacio público debe contener una visión preventiva hacia todo tipo de amenazas que afecten la integridad social y comprometan la sostenibilidad de la biodiversidad ecológica.

3. Los servicios ecosistémicos

La presión ejercida a los ecosistemas por el incremento de la población en el planeta, que necesita y compite por los ser-

vicios que ofrecen, hace que los hábitats o refugios, sean vulnerados y destruidos hasta perderlos. Como resultado, se han perdido ecosistemas y disminuido su resiliencia, además de comprometer sus funciones y consecuentemente los servicios que prestan. Socio-ecológicamente esto implica que el beneficio dado y su valoración disminuyan (Pulido-Pulido et al. 2019).

Giraldo Valdés et al. (2015, p.245) citan a la ONU (2005,) para definir el término “servicios ecosistémicos” como “los servicios o beneficios que las poblaciones humanas obtienen de los ecosistemas”, entendiéndose ecosistema como la unidad funcional básica de la naturaleza donde interactúan componentes bióticos (plantas, animales, microorganismos) y abióticos (agua, suelos, nutrientes, atmósfera).

Estos mismos investigadores citan la noción de bienes ambientales definida por Zúñiga (2012), para referirse a los objetos y recursos tangibles de la naturaleza que son directamente valorados y aprovechados por el hombre y que se transforman y agotan cuando son utilizados; mientras que los servicios ambientales, son aquellas funciones y procesos de los ecosistemas que generan beneficios y bienestar para las personas y las comunidades. De esta forma, la sociedad obtiene y demanda de los ecosistemas, numerosos bienes

y servicios para satisfacer sus necesidades de subsistencia; es decir, existe una dependencia directa del hombre sobre los activos naturales (Giraldo Valdés et al. 2015), entendiéndose entonces que los bienes y servicios que proporcionan estos ecosistemas, son fundamentales para el bienestar y el desarrollo económico y social actual y futuro de la población.

4. Los sistemas de información geográfica (SIG) en la planificación territorial

Molina et al. (2005) reporta que los principales problemas que se presentan para una buena planeación municipal en Colombia que no se toman decisiones fuertes junto con una baja información que tienen los municipios que les permitan realizar estrategias administrativas adecuadas. Es decir, con el fin de coordinar el trabajo entre los niveles ejecutivo y operativo del municipio, se requiere una movilidad entre la perspectiva general y el análisis del detalle, que permita a los tomadores de decisiones establecer prioridades de atención e inversión en salud, educación, red vial, por ejemplo; y al personal operativo, ejecutar las labores cotidianas de interacción con los habitantes, control y mantenimiento de la información del municipio. Los sistemas de información geográfica (SIG) facilitan el cierre de esa brecha y permiten desde un universo de software especializado de aplicaciones en portales oficiales, miles posibilidades de análisis de variables para espacializar y presentar cartográficamente, proyecciones que permiten tomar decisiones para lograr las condiciones deseadas desde las situaciones actuales (Molina et al. 2005), permitien-

do moverse entre una visión general y de acercamientos temáticos selectivos y grado de detalle que varían según cada usuario en particular.

Molina et al. (2005) también afirman que los equipos planificadores en los municipios, pueden organizar y analizar información sociodemográfica, ambiental y físico-biótica, en una sola aplicación de sistemas de información geográfica (SIG,) lo ideal es que en esta dinámica se trabaje de manera coordinada el análisis de información interinstitucional de las diferentes dependencias involucradas en la planificación municipal. Sin embargo, esto casi no se presenta en la mayoría de municipios y también se encuentra que no siempre la información cartográfica está correctamente georreferenciada, en esencia los SIG, amplifican la capacidad de análisis lo que facilita la gestión y el análisis de diferentes escenarios posibles.

La empresa productora de software de mayor comercialización en Colombia es ESRI y los programas ArcGIS™ con funciones ArcInfo™ y ArcView son los más utilizados en los procesos de la planificación municipal y de cuencas hidrográficas. Las aplicaciones y portales hacen cada vez más que el usuario acceda a análisis básicos pero funcionales en los portales oficiales de algunas CARs, ministerios, organizaciones e instituciones privadas.

5. La planificación regional

En el marco de la gestión de los recursos naturales, cada CARs (Corporación Autónoma Regional) debe dar cumplimiento a los planes de gestión, teniendo como principio la identificación y priorización

de acciones para implementar y ejecutar según el caso.

Si bien existen las herramientas y espacios para la planificación territorial regional, las dinámicas y sinergias no han permitido en muchas regiones contar con el suficiente avance y desarrollo.

Existen falencias en la cadena de la planificación desde un ente central hacia las regiones, haciéndose necesario la generación de una gestión política, económica y social, no solo eficiente para el territorio, sino para la población en general, que se vean reflejadas las problemáticas locales y la acción desde los planes de gestión con el fin de potenciar un desarrollo conjunto de los departamentos y municipios.

Las CARS -Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - y los determinantes ambientales constituyen herramientas de planificación que contrastan con un panorama regional y local que deja de manifiesto una débil organización, rivalidades entre la organización político – administrativa, por otro lado, los intereses políticos que propenden por la conservación del poder de las alcaldías y gobernaciones, impidiendo la ejecución eficiente de los planes de las entidades territoriales, encargados por ley, administrar dentro del área de su jurisdicción, el no del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en las regiones y municipios Colombianos.

Para documentarte más sobre orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital. (MINAMBIENTE).

Consulta el link:

http://www.minambiente.gov.co/images/OrdenamientoAmbientalyCoordinacion-delSIN/pdf/Orientaciones_para_la_definicion_y_actualiza_de_las_Det_Amb.pdf



Nota: Figura protección del medio ambiente. Tomada de “preguntas” Pixabay, 2014, www.pixabay.com, CCBY 2.0

REFERENCIAS

- Acevedo Ortiz, D. y Flórez Yepes, G. (2015). Estudio de los Instrumentos Normativos de Ordenamiento Ambiental del Municipio de Turbo (Antioquia), en el marco de las Políticas de Ordenamiento Ambiental de Colombia. *Luna Azul*, (42), 167-184. <https://doi.org/10.17151/luaz.2016.42.11>
- Cabeza Morales, I. (2017). Cohesión entre el ordenamiento de cuencas y territorial en Colombia (1960-2012). *Revista Geográfica Venezolana*, 58(2), 484 -497. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347753793013>
- Calderón Ramírez, D. y Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres naturales en Colombia. *Territorios*, (36), 239 -264. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Giraldo Valdés, E., Osorio Salgado, L. y Tobón Zapata, M. (2015). Los Servicios Ecosistémicos en el Ordenamiento Ambiental del suelo suburbano del Municipio de Pereira, Estudio de caso. *Luna Azul*, (40), 240 -259. <https://doi.org/10.17151/luaz.2015.40.16>
- Moreira Braz, A., Mirándola García, P., Luís Pinto, A., Salinas Chávez, E. Oliveira y Ivanilton J. (2020). Manejo integrado de cuencas hidrográficas: posibilidades y avances en los análisis de uso y cobertura de la tierra. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 29(1), 69-85. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v29n1.76232>
- Pixabay (2014). Protección del medio ambiente, www.pixabay.com.CCBy2.0
- Pulido Pulido, S., Mosquera Mena, R., Rodríguez Espinosa, S., Fonseca Lara, M., Montenegro Gómez, S., Valencia Trujillo, F. y Barrera, S. (2019). Hábitat para especies. Servicios Ecosistémicos: un enfoque introductorio con experiencias del occidente colombiano (pp. 212-224). <https://doi.org/10.22490/9789586516358>
- Villegas Rodríguez, E., Contreras García, D., Cifuentes Guerrero, J. y Fernández Almanza, L. (2016). Ordenamiento territorial como instrumento para la zonificación ambiental a través de la Estructura ecológica Principal, como apoyo a la formulación de los POTs y los POMCAS en Colombia. *Revista De Tecnología*, 14(2), 49 -76. <https://doi.org/10.18270/rt.v14i2.1870>



Capítulo 5

Consideraciones finales

Capacitación ambiental con instrumentos musicales. Institución Educativa, corregimiento Calimita -Municipio de Yotoco (Valle del Cauca). Marzo 2017. **Fuente:** Autor.

Consideraciones finales

1. La paz y el ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial en Colombia ha estado sometido o bien por las tensiones del conflicto armado, o por los intereses desmedidos en la explotación económica del suelo (Lozano Moreno, 2016). Los puntos álgidos de la discusión en torno al ordenamiento territorial que derivan en conflictos de vieja data (vulneración de derechos humanos y territoriales que se manifiestan en el desplazamiento, concentración de las tierras, uso inadecuado del suelo, entre otros,) hacen pensar que es imposible que un ordenamiento territorial, permita hacer converger los diferentes intereses y deseos de paz, lo cierto es que urge un proceso de recuperación ambiental y del territorio, razón por la cual es importante lograr en principio un equilibrio entre la necesidad de desarrollo y los derechos étnicos.

2. Visión prospectiva del desarrollo del ordenamiento territorial

El ordenamiento debe concebirse como un instrumento que permite, a través de un ejercicio prospectivo, generar un modelo de ocupación territorial donde se

fortalecen las vocaciones de los territorios, y es posible tener criterios técnicos para subsanar los conflictos en el uso de los suelos, armonizando y salvando zonas de interés ambiental y cultural. En este sentido, el ordenamiento no debe concebirse como una obligación más, sino como un instrumento que permita construir sobre un territorio un orden deseado y orientado hacia el horizonte de una sustentabilidad ambiental (Hernández Peña, 2010). La ordenación debe propender por la construcción de imágenes objetivo de largo aliento que devuelva la soberanía y el espacio vital de comunidades, debe sustentarse en principios, premisas y criterios que orienten e inspiren las políticas públicas y directrices encausadas al logro de las metas interdisciplinarias prospectadas (Rivera Pabón, 2013).

3. Así opinan algunos expertos sobre la realidad del ordenamiento territorial en Colombia

En Colombia, la planificación ha tenido un enfoque predominantemente económico (Hernández Peña, 2010) y en esa perspectiva, el territorio entendido como un sustrato diverso, no se ha concebido de manera integral, conjugando las diferencias regionales y la gran riqueza cultural y



ecológica. Esto ha traído como consecuencia la existencia de zonas cuya riqueza natural no se maneja de manera armónica desde una perspectiva sustentable, como es el caso de la zona del Chocó biogeográfico y Amazonía, para citar ejemplos.

Visiones sobre el ordenamiento del territorio planteadas por las comunidades indígenas que conciben el territorio como un todo integral, como lo plantea un líder Kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta en cuanto a la imposibilidad de parcelar los aspectos físicos y espirituales del territorio. Él dice:

“Para ordenar el territorio hay que ordenar el pensamiento. Lo que se entiende por ordenamiento territorial no es solo demarcar o delimitar un pedazo de tierra. Es mucho más profundo: se trata de ordenar el pensamiento para poder vivir bien sobre ese pedazo de tierra” (mama de la comunidad Kagaba, citado en Hernández Peña, 2010).

Los planes de ordenamiento deben ser realizados por iniciativa del alcalde municipal y sometidos a evaluación por parte de las autoridades ambientales y metropolitanas (si el municipio forma parte de un área de este tipo). Se insiste en que la característica esencial es que sean construidos colectivamente y a partir de un proceso de participación social que permita discutir ese orden deseado que se quiere en el territorio. Este punto neurálgico sobre la construcción del orden deseado se puede resumir de la siguiente forma: el gobierno territorial debe dirigir la construcción del modelo de organización territorial, a partir de escenarios concertados con sus comunidades, de allí que el “orden deseado” remita inmediatamente al tema de la gobernabilidad y de la participación, una participación que permita concertar temas estratégicos

para la ocupación del territorio, áreas de protección y conservación de ecosistemas, usos, densidades, fortalecimiento de las ventajas competitivas y, más aún, la sociedad debe estar preparada con conocimiento e información suficiente para, junto con las administraciones territoriales, poder tomar decisiones sobre presupuesto, siempre en procura de ese bien común (Hernández Peña, 2010).

Otra actividad a tener en cuenta en la planificación territorial, es el diseño y puesta en marcha de políticas públicas de desarrollo social que consideren objetivamente sus requerimientos e implicaciones espaciales reales. Para el caso colombiano, ha sido común desde el ejercicio institucional, la aprobación de planes de desarrollo local, regional y nacional carentes de un enfoque geográfico, siendo esta una razón de su limitada efectividad (Rivera Pabón, 2013).

En Colombia se han adelantado numerosos esfuerzos por mejorar las condiciones de vida y reducir los desequilibrios, aunque todavía no se evidencia la plena adopción del concepto de cohesión territorial, cuya implementación constituye una herramienta para enriquecer los alcances de la política y de la gestión del ordenamiento territorial (Cabeza Morales, 2015).

Los planes de Ordenamiento Territorial tienen una proyección de largo plazo, pero en la práctica, queda en entredicho por la relación directa que tienen con los Planes de Desarrollo (Ley 152 de 1994), cuyo alcance es de corto plazo, dada su articulación con las dinámicas de gobierno, de ahí que la condición operativa de la administración del territorio legitime el ordenamiento como aquello que responde a la disposición de recursos para el desarrollo económico. “Lo anterior muestra

que no hay una directriz clara desde la Constitución Política de Colombia sobre el tipo de desarrollo que se busca o quiere, aparte del crecimiento económico” (Gutiérrez-Rey, 2010, citado por Cabeza Morales, 2015, p.55).

Se requiere un valioso cambio de perspectiva en el trabajo y percepción alrededor del concepto de conflicto que amerite también una transformación profunda en la planificación territorial y la gestión urbana de los problemas sociales, naturales y/o ambientales (Rivera Pabón, 2013). Además, se requiere vincular e integrar activamente los colectivos sociales para que realmente tengan sentido y resultados positivos los procesos de participación y concertación ciudadana en el desarrollo de la construcción de una imagen territorial integradora, concebida para la producción social de un territorio democrático. La complejidad de los territorios y la variedad de actores presenta diversos retos para la planificación y potencian la necesidad de la organización y participación (Carvajal Sánchez, 2011). El proceso de ordenamiento territorial que se viene realizando en el país a partir de la expedición de la Ley 388 es quizás una de las transformaciones más substanciales que ha sufrido el ejercicio de la planificación de los municipios en Colombia, sin embargo, aún existe un gran camino por recorrer hacia la implementación de una verdadera cultura de planificación y de gestión integral del territorio (Camelo Garzón et al. 2015).

Aunque el Ordenamiento Territorial es un proceso esencialmente político, ya que requiere la toma de decisiones concertadas entre diferentes actores, el proceso es más acertado cuando se apoya en un adecuado conocimiento de la estructura territorial a

intervenir y en una sólida evaluación de las consecuencias de la transformación sobre los ecosistemas existentes (Giraldo Valdés et al. 2015). Para ello es esencial la información espacial y la cartografía digital en particular, la cual debe considerarse y tratarse como un bien público por ser la columna vertebral de análisis en los POTs (Molina et al. 2005).

Tampoco se debe dejar de hablar de los planes parciales, esas unidades físicas integradas de planeación y ordenación del territorio para las áreas de expansión de las ciudades y municipios, en los que se definen los usos del suelo, se debe garantizar la dotación de servicios públicos, el análisis de los índices de edificabilidad y de ocupación del suelo (Vergara Varela, 2016). También es donde sí se ordenan las ciudades teniendo en cuenta la demanda y oferta, se puede dar el desarrollo territorial sostenible guiado por principios de sostenibilidad ambiental, equidad, cohesión social y territorial y gobernanza democrática (Massiris, 2000, citado por Pinzón Botero, 2018).

Los Planes de Ordenamiento Territorial Modernos POTM, o también llamados de Segunda Generación, deben recoger el marco político y jurídico posterior a la primera formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial POT. De esta manera, los POTM, son la oportunidad de redirigir el ordenamiento territorial hacia la sostenibilidad ambiental, con el equilibrio tan necesario entre lo humano y lo natural, que permita potenciar las oportunidades del entorno biofísico para satisfacer nuestras

necesidades humanas y contrarrestar el creciente deterioro y la pérdida de la biodiversidad y de la calidad de vida (Pinzón Botero, 2018).

Para ampliar el conocimiento de los POT y OT se dispone de los siguientes:
Objetos virtuales de información.

Rodríguez, S. A. (2016). Marco conceptual y legal del ordenamiento territorial.
Recuperado de: <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/10332>.

Rodríguez, S. A. (2018). Planes de ordenamiento territorial. Recuperado de: <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/22786>



Nota: Figura cooperación. Tomada de “preguntas” Pixabay, 2014, www.pixabay.com, CCBy 2.0

Para una revisión a nivel latinoamericano del tratamiento del tema del ordenamiento territorial (con énfasis en la organización físico espacial del territorio), le sugerimos acceder a la siguiente dirección electrónica: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm> en donde encontrará el documento: “Ordenación del territorio en América Latina”, elaborado por Ángel Massiris Cabeza.

Adicionalmente en la página web (www.dnp.gov.co – programas DNP – desarro-

llo territorial), le recomendamos visitar las siguientes direcciones, para estar al tanto de los debates que se susciten alrededor del ordenamiento territorial en Colombia:

www.mininterior.gov.co

www.minambiente.gov.co

www.secretariasenado.gov.co

www.ramajudicial.gov.co

www.banrep.gov.co

REFERENCIAS

- Cabeza Morales, I. (2015). Cohesión Territorial: Organización para reducir los desequilibrios territoriales. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(25), 51-56. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.40147>
- Camelo Garzón, Á., Solarte-Pazos, L. y López, O. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad Y Economía*, 163-180. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i28.3934>
- Carvajal Sánchez, N. (2011). Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 20(1), 21-28. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v20n1.23064>
- Giraldo Valdés, E., Osorio Salgado, L. y Tobón Zapata, M. (2015). Los Servicios Ecosistémicos en el Ordenamiento Ambiental del suelo suburbano del Municipio de Pereira, Estudio de caso. *Luna Azul*, (40), 240 -259. <https://doi.org/10.17151/luaz.2015.40.16>
- Hernández Peña, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Territorial ordering and its social construction in Colombia: An instrument for sustainable development? *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-215X2010000100008&lng=en&tlng=es
- Lozano Moreno, D. (2016). Ordenamiento Territorial y cultura de paz. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 67- 69. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.59299>
- Molina, A., López, L. y Villegas, G. (2005). Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) en La Planificación Municipal. *Revista EIA*, (4), 21 - 31. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794=12372005000200003-&lng=en&tlng=es
- Pinzón Botero, M. (2018). Retos ambientales para los Planes de Ordenamiento Territorial modernos o de segunda generación: el caso de los municipios intermedios de Colombia. *Agora U.S.B.*, 18(2), 426-445. <https://doi.org/10.21500/16578031.3223>
- Pixabay (2014). Cooperación, www.pixabay.com.CCBy2.0
- Rivera Pabón, J. (2013). Debates contemporáneos sobre la planificación territorial y la gestión urbana. *Luna Azul*, (36), 307 -347. <https://doi.org/10.17151/luaz.2013.36.15>



CUESTIONARIO

1. ¿Qué es el ordenamiento de un territorio?
2. ¿Qué es un Plan de ordenamiento territorial?
3. ¿Qué es un plan parcial?
4. ¿Existe en Colombia una Ley de ordenamiento Territorial?
5. ¿Porque es importante la gestión del riesgo en el ámbito territorial?
6. ¿En qué consiste la descentralización?
7. ¿Qué es gobernanza?
8. ¿Cómo puede el OT resolver conflictos del uso del suelo?
9. ¿Qué es un Plan de ordenamiento y manejo de cuenca hidrográfica POMCA?

CONCLUSIONES

- La multidiversidad en el aspecto territorial hace que su ordenación sea compleja y que se requiera mayor gestión de la participación en cada región y localidad de la geografía colombiana.
- La planificación de acciones de conservación ambiental se torna cada vez más necesarias debido a la fragilidad de los ecosistemas y la constante ampliación de la frontera hacia áreas de coberturas naturales boscosas.
- A la comunidad estudiantil y profesional de las Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente, se le plantea el desafío de vincularse en diagnósticos participativos de ordenamiento territorial que involucren múltiples visiones y modos de habitar, con el fin de favorecer soluciones que respondan a impulsar cambios positivos en el manejo de los ecosistemas que sustentan la existencia de las organizaciones humanas y poblaciones no humanas.
- Los portales de información geográfica disponibles y de consulta gratuita, se han convertido en herramientas que permiten procesos de análisis en ejercicios académicos de planificación de territorios.
- Los procesos de planificación territorial, deben impulsar avances hacia las propuestas de incorporación de visiones e intereses con equidad, sustentabilidad, justicia ambiental y reconocimiento de saberes de las comunidades que constituyen los territorios.



UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD)

Sede Nacional José Celestino Mutis

Calle 14 Sur No. 14-23

PBX: 3443700 - 3444120

Bogotá. D.C. Colombia

riaa@unad.edu.co

www.unad.edu.co/riaa



ECAPMA

Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente