

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE MONTERÍA**

AUTORA: ROCÍO BRUNAL VERGARA

ASESOR DE TRABAJO DE GRADO: JHON WILLIAM PINEDO

UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO

MAESTRÍA EN CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS

Santafé de Bogotá D.C.

AÑO 2021

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	3
Planteamiento del problema	6
Marco teórico.....	10
Marco metodológico	15
Capítulo 1. Rol de la participación ciudadana dentro de los planes de ordenamiento territorial.....	16
1.1 Definición y elementos esenciales que caracterizan a un plan de ordenamiento territorial	17
1.2 Participación ciudadana en los planes de ordenación territorial	18
Capítulo 2. Mecanismos de participación ciudadana para la configuración del ordenamiento territorial.....	23
2.1 Iniciativa popular	24
2.2 Consulta popular	24
2.3 Cabildo abierto	26
2.4 Veeduría ciudadana	27
2.5 Referendo local.....	29
Capítulo 3. Participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial de Montería....	31
3.1 Elementos esenciales del POT de Montería.....	31
3.2 Participación de los monterianos en la preparación, diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento del plan.....	34
3.3 Desafíos en materia de participación ciudadana en la ordenación territorial de Montería.....	38
Conclusiones.....	47
Bibliografía.....	51

Introducción

La participación de la ciudadanía ha ido adquiriendo gran trascendencia dentro de la democracia colombiana, lo cual permite que las personas contribuyan al buen manejo de los recursos públicos en las políticas públicas que llevan a cabo las diferentes entidades estatales. Una de las manifestaciones más importantes de la participación ciudadana es la vigilancia y tutela de los Gobiernos locales que permite que haya una veeduría sobre las decisiones que adoptan con el presupuesto de los municipios o distritos, con el fin de determinar si realmente la acción del Estado satisface los fines de bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Isaza Espinosa y Henao Pérez, 2018).

Una de las áreas en las cuales la participación ciudadana desempeña un rol esencial, es la ordenación del territorio, ya que permite que los ciudadanos intervengan y contribuyan de forma efectiva en el diseño y planeación de políticas y estrategias por parte de los Gobiernos locales en la transformación, ocupación y utilización del suelo y en el desarrollo socio económico de sus territorios, buscando que la distribución espacial y geográfica de los municipios se planifique teniendo en cuenta el bienestar general, la calidad de vida, el acceso equitativo a los bienes y servicios y la protección del medio ambiente (Cedeño Álvarez, 2019).

En cuanto a la participación ciudadana en el municipio de Montería, es pertinente anotar que históricamente no se ha logrado una participación efectiva de los ciudadanos en los procesos de planeación y modelación del territorio, situación que se convierte en un obstáculo para la implementación de un ordenamiento urbanístico justo y equitativo, que ayude al crecimiento económico, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y a salvaguardar los recursos y bienes ecológicos de la ciudad (Vega Martínez, Hernández Buelvas, Barbera Alvarado, 2021).

Según Ortega Montes, Puello Alcocer y Valencia Jiménez (2014) la población monteriana se encuentra sumida en un contexto de vulnerabilidad social, que limita su participación sobre la ordenación territorial del Municipio y sus posibilidades de desarrollo socio-económico,

pues la realidad que perviven en su cotidianidad caracterizada por la inequitativa distribución del ingreso, unas fuertes restricciones al acceso del mercado de trabajo a los servicios y bienes básicos, y la marginalización de oportunidades educativas y culturales, obstaculiza su intervención mediante voz o voto en los espacios participativos locales, de los que son marginados por poderes políticos o económicos que se apoderan de esas instancias barriales o zonales.

En la misma línea, Díaz Padilla (2015) argumenta que la principal razón que los monterianos aducen para no participar en las instancias ciudadanas de ordenación territorial y en las políticas de desarrollo municipal, es la desconfianza en la gestión y en la clase dirigente que ha cooptado las instancias de participación local construyendo un modelo de ciudad profundamente inequitativo que tiende a satisfacer el interés de esos grupos de poder y no el de los ciudadanos, especialmente de aquellos que se ubican en las zonas más marginales y excluidas de Montería.

Asimismo, Garcés Prettel, Palacio Sanudo y Aguilar Rodríguez (2010) identifican que los habitantes de Montería no tienen la suficiente confianza en las instancias locales de ordenación y planeación territorial, dado que algunos de sus líderes han establecido alianzas con los grupos armados ilegales, específicamente con agrupaciones paramilitares emergentes que inciden en los habitantes de los barrios que pretenden participar legítimamente en los espacios de deliberación y diálogo comunitario, impulsando un modelo de ciudad que, a juicio de estos autores, concentran la propiedad en manos de poderes políticos o económicos asociados a estas facciones armadas irregulares que buscan lucrarse de los diferentes proyectos inmobiliarios o urbanísticos que se desarrollan en diferentes lugares del territorio monteriano.

Con relación a la ordenación del territorio en este contexto geográfico, es significativo anotar que el primer plan de ordenamiento territorial (en adelante POT) de esta ciudad fue aprobado mediante el Acuerdo 0018 del Concejo Municipal de Montería en el año 2002, durante la administración del alcalde Luis Jiménez Espitia, identificándose dentro de los principales

problemas la falta de identidad con el territorio y la pérdida de la memoria histórica (Pinedo y Lora, 2019).

Posteriormente, mediante Acuerdo 029 del 30 de diciembre de 2010, se revisa y ajusta el POT 2002-2015. En su artículo 103 propone la creación del Observatorio para la planeación y el desarrollo sostenible de Montería, que tiene dentro de sus funciones la veeduría de todos los procesos, obras y proyectos contemplados en el período en mención, y que estará conformado, entre otros, por cuatro académicos de las universidades, el presidente de la asociación de ediles, un representante de las juntas administradoras locales, uno de los gremios productivos, uno de la administración municipal y un miembro del Consejo Territorial de Planeación (Concejo de Montería, 2010).

En la actualidad se encuentra en el Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo del POT 2020-2031, que gira en torno a ejes estratégicos como el desarrollo urbano, ordenado y sostenible del municipio alrededor del Río Sinú, la implementación y operación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros (SETP), la sostenibilidad, adaptación y mitigación de cambio climático, la adecuada distribución del espacio público, las alternativas de movilidad compatibles con el medio ambiente, la cobertura y expansión de los servicios públicos domiciliarios y la ordenación de infraestructura, vivienda y equipamientos colectivos que garantice una mejor calidad de los habitantes (Alcaldía de Montería, 2021).

Uno de los ejes del plan de ordenamiento territorial es precisamente la intervención activa de los ciudadanos en la construcción de las políticas sobre el uso del suelo y el desarrollo de su ciudad, y es por ello por lo que el presente texto se dirige a analizar con rigor ese elemento de la participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial de Montería, para lo cual se realiza una revisión documental sobre el tema. Para cumplir ese fin, se plantea y profundiza la problemática en materia participativa dentro de la planificación territorial de Montería, se formula la respectiva pregunta de investigación y se formula la correspondiente hipótesis, luego se plantea un marco teórico y posteriormente se formula la metodología de investigación.

Luego se desarrolla el contenido del texto, con un primer capítulo que describe el rol genérico de la participación ciudadana dentro de los planes de ordenamiento territorial; en el segundo se analizan los mecanismos de participación ciudadana que establece el ordenamiento jurídico colombiano para la configuración del ordenamiento territorial; posteriormente, en un tercer capítulo se aborda la participación concreta de los ciudadanos monterianos en el plan de ordenamiento territorial de su municipio para el período 2020-2031, en sus diferentes etapas de preparación, diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación y se enuncian los desafíos actuales que enfrentan los pobladores para intervenir de forma efectiva en sus instancias locales de planificación. Finalmente, se establece un conjunto de conclusiones que sintetizan los hallazgos encontrados a partir de la revisión documental realizada en este trabajo de investigación.

Planteamiento del problema

La población monteriana se encuentra sumida en un contexto de exclusión o de vulnerabilidad social, que limita su participación sobre su ordenación territorial y sus posibilidades de desarrollo socio-económico, pues la realidad que perviven en su cotidianidad caracterizada por la inequitativa distribución del ingreso, unas fuertes restricciones al acceso a los servicios y bienes básicos y la marginalización de oportunidades educativas y culturales, obstaculiza su intervención mediante voz o voto en los espacios participativos locales, de los que son marginados por poderes políticos o económicos que se apoderan de esas instancias barriales o zonales (Díaz Padilla, 2015).

El sistema político de Montería, recurrió y recurre a un modelo clientelar en el que las dádivas y la demagogia por parte de quienes detentan el monopolio político sobre la ordenación territorial se imponen sobre las necesidades de una población altamente vulnerable y dispuesta a enajenar su poder de participación por empleo, contratos, subsidios, dinero o especie o ceden a sus intereses comunitarios por la intimidación o violencia generada por grupos armados paramilitares aliados a esas facciones políticas que imponen sus normas y criterios urbanísticos sobre los demás (Pinedo López, 2012).

Para Vega Martínez, Hernández Buelvas y Barbera Alvarado (2021) este tipo de modelo participativo que se refleja en la ciudad de Montería se hace evidente en la gran desigualdad que existe entre los sectores urbanos más pudientes y aquellos de bajos ingresos, reflejando un tipo de modelo clientelar que se caracteriza por una relación asimétrica entre dos partes (los grupos de empresarios y políticos que tienen poder sobre el ordenamiento territorial) y los más desfavorecidos socialmente, donde suelen presentarse intercambio de favores a cambio de fidelidad electoral; dejando las decisiones en materia de infraestructura, equipamientos, servicios públicos, valor del suelo y protección del medio ambiente para que sean adoptadas por grupos proselitistas que defienden su beneficio particular y no el interés general, generando un modelo de ciudad profundamente inequitativo a nivel social y económico. Este modelo de clientelismo hace referencia al intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos para una persona o grupo de individuos, mediante relaciones de dominación o sumisión que se estructuran bajo una retribución encaminada exclusivamente al beneficio particular o al lucro personal (Zapata Osorno, 2016).

Este tipo de clientelismo, aliado de agrupaciones al margen de la ley, inhibe y limita la participación democrática y el control social e induce a la eterna subordinación y al arribismo por parte de los grupos de poder que terminan imponiendo sus normas urbanísticas, su arquitectura, sus vías y su modelo de movilidad para su propio beneficio y no para la mayoría de monterianos. Este poder unilateral sobre la ordenación territorial fomenta una ordenación territorial en el que solo un grupo reducido de personas acceden a viviendas confortables, mientras una gran porción de la población debe convivir en asentamientos informales, inestables y riesgosos para su vida o integridad física (Vega, Hernández, Barbera y Mestra, 2018).

Negrete (2017) indica que los monterianos desconfían de los espacios democráticos de ordenación y planeación, en la medida que diferentes actores políticos y económicos, en ocasiones asociados a agrupaciones paramilitares o de delincuencia organizada son los que finalmente moldean las políticas públicas para favorecer sus intereses, mediante regulaciones del suelo que benefician sus proyectos inmobiliarios o urbanísticos, que concentran la propiedad rural o urbana en pocas manos para continuar con procesos de acumulación de

tierra, que desvían los recursos o las rentas públicas para las arcas de estos grupos o sus aliados y no para el mejoramiento u optimización de los servicios públicos y que no asignan equitativamente las cargas públicas o los precios del suelo para el beneficio general, sino que ordenan el territorio para dar ventajas a grupos políticos o empresarios vinculados con estas estructurales ilegales, mientras se olvidan de los derechos de las poblaciones excluidas de la ciudad.

Sobre la forma como la violencia incide en el ordenamiento territorial, es importante hacer alusión a Jeny Pearce (2017) que señala que cuando un territorio es dominado por grupos armados, la participación ciudadana en su esencia desaparece, porque estas agrupaciones irregulares instrumentalizan a los ciudadanos, a través del temor, la amenaza o la cooptación económica, de manera que las instancias participativas locales terminan funcionando para cumplir los intereses de estas facciones violenta, cuyo fin es apropiarse de las rentas y los dineros públicos y de esa forma moldear la ciudad para que proteja sus negocios ilícitos, ahondando y profundizando la exclusión económica, social y cultural de aquellos habitantes que se encuentran ubicados en asentamientos informales, pues estos grupos armados son funcionales a los poderes políticos o económicos locales que los utilizan para controlar y someter a la población, generando con ello una mayor concentración de la propiedad y una profundización de la desigualdad social.

Para Pateman (2014) la planeación participativa por causa de la exclusión y la marginalización de los sectores sociales vulnerables, presenta un diagnóstico deficitario como instrumento de democratización de la gestión pública, lo que explica los bajos niveles de participación que muestran las instancias participativas locales, lo cual se refleja en planes de ordenamiento territorial débiles, que no tienen en cuenta las necesidades de los ciudadanos y se diseñan y ejecutan para favorecer a ciertos sectores de la política y de la economía que se benefician de esos instrumentos de planificación.

Si se examina a nivel sociológico, las posibilidades que se les han dado a los ciudadanos monterianos de participar en el ordenamiento territorial son en la práctica, nugatorias, pues no son consultados ni sus opiniones son tenidas en cuenta sobre asuntos que los afecten y les

conciernen; se les ponen obstáculos para activar los mecanismos de participación ciudadana en el nivel municipal, adicionalmente se les ponen barreras para que participen en el ciclo de proyectos y en la distribución del presupuesto participativo (Velásquez y González, 2020).

Adicionalmente en los procesos de planificación territorial, se evidencia un marginamiento de gran sector de la población, quienes son excluidos y discriminados a la hora de participar en la solución de los problemas de su entorno. Igualmente se registra un contexto de debilitamiento de las organizaciones locales o comunitarias que puede ser imputable a las estructuras políticas que han hegemonizado el poder en la Administración local de Montería, dificultando esa intervención de la ciudadanía en el ordenamiento territorial (Pinedo López, 2012).

El proceso de ordenación territorial en el municipio de Montería refleja una segmentación social donde quienes ostentan el poder económico y político imponen sus directrices urbanísticas sobre quienes se encuentra en los estratos más bajos, siendo esta desigualdad dentro del poder decisonal de la ciudad, generadora de conflictos y fragmentación en la sociedad, prevaleciendo los intereses de los grupos sociales de mayores ingresos, que son los que se ubican en las partes más seguras, confiables y mejor desarrolladas arquitectónicamente de la ciudad y también se privilegian la postura de actores ilegales, por encima de las necesidades de las personas vulnerables o de menores ingresos que se ubican en los lugares marginales y de escaso desarrollo a nivel urbanístico a quienes el ordenamiento territorial no considera en sus derechos fundamentales.(Vega Martínez, Hernández Buelvas y Barbera Alvarado, 2021)

Frente a esta problemática, la pregunta que surge frente este escenario de desconfianza, exclusión de las decisiones públicas, clientelismo, cooptación política y económica de las instancias participativas locales es: ***¿Cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en el ordenamiento territorial de Montería?***

Para responder a esta pregunta se formulará la siguiente hipótesis que permite sintetizar el trabajo de investigación:

Hipótesis

Los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en el ordenamiento territorial de Montería son la exclusión de los ciudadanos de las instancias participativas locales, su marginación de las oportunidades de empleo, educación, servicios públicos, vivienda que los dejan por fuera del poder decisorial de la administración municipal, la desconfianza que tienen los monterianos hacia las autoridades locales que no tienen en cuenta sus necesidades sociales, la influencia de grupos al margen de la ley sobre las comunidades y los líderes locales que intervienen en la ordenación del territorio y la cooptación de la planificación territorial por parte de poderes políticos y económicos que a través de una lógica clientelar, fomentan un modelo de ciudad excluyente, inequitativo y desigual que impide que las comunidades más vulnerables puedan alcanzar un nivel estable de desarrollo.

Marco teórico

En este marco teórico se examinan varias categorías conceptuales que son trascendentes para el análisis de la participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial de Montería:

Participación ciudadana

La participación ciudadana hace alusión a la posibilidad institucional que los ciudadanos sean tomados en cuenta en el debate político, sin que tengan que esperar pasivamente, las medidas favorables a su destino o que sus dignatarios adopten acciones que los beneficien, con el fin que puedan incidir de manera efectiva en la gestión de lo público y en los procesos políticos sobre los cuales tengan un interés legítimo. (Fonseca González, 2012).

Esta participación trasciende su dimensión meramente electoral y se erige como el derecho que tienen las personas a la intervención en aquellas actividades que están confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de sus necesidades. Es por ello que las entidades del Estado tienen el deber de generar y promover procesos de participación ciudadana en el ciclo de la gestión pública y garantizar los escenarios para que accedan en igualdad de

condiciones a los medios que les permitan vigilar y monitorear los planes y proyectos dentro de su jurisdicción local (Manero, 2010).

Según Trujillo Osorio y Escobar Gómez (2015) con la participación ciudadana se permite involucrar a los ciudadanos más allá de la elección de los representantes políticos, mediante el ejercicio de una participación institucionalizada para colaborar y hacer vigilancia de la planeación del espacio, las calles, los andenes, los servicios, los equipamientos públicos y los inmuebles a cargo de diferentes actores públicos y privados, en la formulación de políticas sobre el uso del suelo y el bienestar socio-económico de sus habitantes. En palabras de González Cabezas (2018) la participación ciudadana se fundamenta en la garantía de la participación comunitaria y en la forma como se deben distribuir los recursos para la satisfacción de prioridades de la comunidad.

Según Velásquez y González (2020) la participación ciudadana busca como fin, incidir en la forma y el contenido de las decisiones públicas, de forma que estas no solo incluyan a diferentes sujetos en su diseño, ejecución y seguimiento, sino que el contenido de esas determinaciones refleje las demandas de la ciudadanía para que se materialicen sus derechos fundamentales. Para ello se necesita de una capacidad ciudadana para proponer y conseguir resultados frente a las autoridades públicas. Es decir, actores ciudadanos fuertes, que sirvan de contrapeso a los ordenadores del gasto y a los encargados de adoptar las decisiones.

La participación ciudadana, constituye un medio para obtener fines concretos, involucrando componentes culturales (valores, representaciones colectivas) relacionados con los sujetos y sus propias historias individuales y colectivas; en el que se articula a una gran cantidad de actores en la toma de decisiones: transformando un número amplio de personas y grupos en actores políticos. (Velásquez y González, 2020).

Para Pateman (2014) proceso de participación ciudadana, se impulsa y se fomenta mediante el ejercicio de la democracia participativa que permita la apropiación de un sentido de construcción conjunta de ciudad, que motive a todos los actores a expresar sus intereses, necesidades y propuestas, de manera que se garantice la mayor participación posible de todos

los interesados en la construcción de un modelo de país o de ciudad, con bases de justicia social y equidad, de manera que se garantice que las personas puedan oponerse o aportar a las determinaciones del Gobierno, cuando tales decisiones tengan la aptitud de afectar los derechos que constitucionalmente les han sido reconocidos, expresando sus necesidades y deseos frente al poder decisorial de la administración pública.

Ordenamiento del territorio

Para Carrión, Vieyra, Arenas y Alvarado (2020) el ordenamiento territorial es un sistema coherente de estrategias y objetivos que se ejecutan en ciclos sucesivos, que requiere de una aproximación científico-técnica, de la participación pública y concertación de los agentes socioeconómicos, para el desarrollo racional, equilibrado, organizado y sostenible de la sociedad, mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria. Por su parte, Hernández Peña (2010) considera que el ordenamiento territorial es un proceso que involucra directamente a los grupos sociales que se asientan en un espacio y tiempo determinado.

Se trata de un proceso colectivo que busca que las instituciones pública en cooperación con los ciudadanos pueda asumir la ordenación como una herramienta para pensar su territorio, descubrir la potencialidades y deficiencias a nivel de infraestructura, espacio público, equipamientos colectivos, prestación de bienes y servicios generales, con el fin de generar un modelo de ciudad . Esta ordenación zonal, busca que los gobiernos locales se conecten con las necesidades cotidianas de sus habitantes en materia de transporte, distribución del ingreso, empleo, asignación del espacio público y protección ambiental (Velásquez y González, 2020).

Estos planes de ordenación territorial constituyen una política de Estado a nivel central, local o regional con el objetivo de realizar una adecuada regulación del uso del suelo y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales, que

contribuyan a garantizar un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del medio ambiente (Hernández Botia y Martínez Peña, 2015).

Planes de ordenamiento territorial

Los planes de ordenamiento territorial constituyen el mecanismo mediante el cual se permite la configuración de un modelo de ciudad, con la participación de representantes de diferentes organizaciones cívicas provenientes de los barrios urbanos o sectores rurales, que intervienen mediante la formulación de propuestas y recomendaciones sobre diferentes elementos que componen el plan de ordenación local, pudiendo participar, antes y una vez aprobado el plan, en la proposición de usos del suelo y en las políticas de desarrollo local. Además, también pueden ejercer acciones de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos o impedir la violación de normas por parte de los diferentes actores públicos involucrados en el ordenamiento territorial (Arias Arbeláez y Vargas, 2010).

Los planes de ordenamiento territorial son una moderna función pública orientada a dar respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico, sin que pueda circunscribirse una determinada actuación o a una determinada persona jurídico pública, pues todas las instituciones públicas locales y los ciudadanos están involucrados en el diseño del modelo de ciudad, buscando racionalizar y planificar las distintas políticas públicas que inciden sobre el mismo (Velásquez y González, 2020).

Los planes de ordenamiento territorial deben ser democráticos: por cuanto, se debe incluir a todos los sectores de la población; articulados, abarcar la coordinación de las políticas sectoriales, regionales y locales; inclusivos, deben buscar oportunidades sociales para los sectores excluidos; holísticos: deben considerar los diferentes aspectos urbanísticos, sociales, económicos, culturales y políticos de una ciudad como un todo, pero entendiendo sus partes y prospectivos: deben tener en cuenta las tendencias y los desarrollos a largo plazo desde los ámbitos de actuaciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y políticas, y tenerlas en cuenta en su aplicación al modelo territorial (Pateman, 2014).

Plan de ordenación territorial en Montería

Para la Alcaldía de Montería (2021) el plan de ordenamiento territorial tiene como fin avanzar en el desarrollo urbano, ordenado y sostenible de la ciudad, teniendo como base la sostenibilidad, adaptación y mitigación al cambio climático del desarrollo urbano, buscando proteger sus áreas de conservación y corredores verdes, garantizar una adecuada distribución del espacio público, lograr el saneamiento básico, la reducción correcta de los residuos sólidos y mejorar la movilidad y optimizar la gestión ambiental.

El plan de ordenamiento territorial monteriano se estructuró teniendo como fin la reactivación económica de la ciudad, tratando de generar incentivos para el desarrollo de proyectos inmobiliarios y comercios, permitiendo una mezcla de usos generando centralidades, acortando los viajes, posibilitando que cada zona tenga servicios acordes a su estructura urbana e impulse un mayor dinamismo en aquellos sectores estratégicos que generan empleo (La Jornada, 2021).

Los autores Garcés Prettel, Palacio Sanudo y Aguilar Rodríguez (2010) sostienen que el plan de ordenación territorial de Montería se ejerce primariamente a través de órganos representativos locales, que abren la puerta para que los ciudadanos puedan intervenir como coautores con la Administración municipal en la planeación de políticas públicas, aportando sus aspiraciones, sugerencias, necesidades o quejas y ayudando a vigilar y monitorear las acciones de las autoridades locales para el cumplimiento de los propósitos y estrategias establecidos en el planeamiento territorial.

Otros autores como Díaz Padilla (2015) argumentan que los planes de ordenación territorial en Montería son excluyentes, pues un sector de la población monteriana se encuentra sumida en un contexto de exclusión o de vulnerabilidad social, que limita su participación sobre su ordenación territorial y sus posibilidades de desarrollo socio-económico, pues la realidad que perviven en su cotidianidad caracterizada por la inequitativa distribución del ingreso, unas fuertes restricciones al acceso a los servicios y bienes básicos y la marginalización de oportunidades educativas y culturales, obstaculiza su intervención mediante voz o voto en

las espacios participativos locales, de los que son marginados por poderes políticos o económicos que se apoderan de esas instancias barriales o zonales.

Marco metodológico

El método para el desarrollo de la presente investigación es el descriptivo-analítico porque se nutre de conceptos doctrinarios y jurisprudenciales que han examinado la temática de la participación ciudadana en el ordenamiento territorio, que van a permitir dar respuesta a la pregunta de investigación planteada La investigación tiene un enfoque eminentemente cualitativo, aunque eventualmente puede acudir a variables cuantitativas o estadísticas, para dar mayor precisión sobre el objeto de estudio.

La recolección de la información se realiza mediante el análisis de contenidos de diferente material documental que se encuentra en libros (formato online), revistas científicas, artículos académicos, que se encuentran en redes tanto privadas como públicas, para el rastreo virtual de información especializada en donde se haga alusión a categorías analíticas como la participación ciudadana, el ordenamiento territorial, los diferentes mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa popular, la consulta popular, el cabildo abierto, la veeduría ciudadana y el referendo local con el fin de integrar todas estos conceptos para identificar los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la ordenación del territorio de Montería.

Para la recolección de la información se desarrollará un rastreo bibliográfico en las revistas y publicaciones especializadas de Derecho en Colombia y en Latinoamérica, como en la relatoría de la Corte Constitucional. Igualmente se hará un proceso de depuración de la información y los datos que sean más pertinentes para la presente investigación y se elaborará una hoja de ruta que permita identificar los siguientes aspectos

- El rol de la participación ciudadana dentro de los planes de ordenamiento territorial: en este punto se examinará la definición y los elementos esenciales que caracterizan

a un plan de ordenamiento territorial y la participación ciudadana en los planes de ordenación territorial.

- Los mecanismos de participación ciudadana para la configuración del ordenamiento territorial: en este aspecto se analizarán instrumentos participativos consagrados a nivel constitucional y legal como iniciativa popular, la consulta popular, el cabildo abierto, la veeduría ciudadana y el referendo local.
- La participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial de Montería: en este punto se abordan los elementos esenciales del POT de Montería, luego se examina la intervención concreta de los monterianos en la preparación, diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento de ese plan territorial y finalmente se ponen de presente los desafíos en materia de participación ciudadana en la ordenación territorial de Montería

Esta investigación es pertinente y necesaria, pues hay ausencia de estudios jurídicos que hayan analizado a profundidad el tema objeto de investigación, por lo cual se justifica el análisis de los diferentes elementos conceptuales que estructuran la participación ciudadana en el ordenamiento territorial de la ciudad de Montería, comprender esos mecanismos destinados a garantizar poder participativo de los ciudadanos y los retos que dificultan esa intervención de la ciudadanía en el actual contexto, ante el vacío que existe dentro de la academia sobre este tema en particular.

Capítulo 1. Rol de la participación ciudadana dentro de los planes de ordenamiento territorial

Los ciudadanos entran a participar dentro del orden territorial mediante diferentes formas de coordinación y cooperación, que persiguen la conservación, uso prudente y eficiente del suelo, el equilibrio y la cohesión entre el espacio público y el privado, el mejoramiento de la calidad de la vida, la asignación equitativa de los bienes y las cargas públicas, una distribución más adecuada y justa de los espacios de la ciudad y unos desarrollos

arquitectónicos más conformes con el desarrollo y el medio ambiente (González Cabezas, 2018).

Para comprender mejor esa influencia de la ciudadanía en la ordenación del territorio, es importante abordar primero la definición y los elementos esenciales que caracterizan a un plan de ordenamiento territorial y luego entrar a analizar concretamente como se expresa esa participación en ese instrumento de planificación.

1.1 Definición y elementos esenciales que caracterizan a un plan de ordenamiento territorial

Un plan de ordenamiento territorial es un conjunto de criterios, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el uso del suelo, con el propósito de lograr una óptima relación entre el territorio, población, actividades, servicios e infraestructura (Gómez Orea, 2013).

Dentro del ordenamiento colombiano, la ley 388 de 1997 definió los planes de ordenamiento territorial como:

El 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, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, 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 las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Congreso de la República, 1997).

Para Arias Arbeláez y Vargas (2010) la ley 388 de 1997 es un instrumento legal en el cual se previó la división de los planes de ordenamiento territorial se en tres componentes:

- Un componente general con objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo que contiene la visión territorial y el modelo de ciudad que se pretende implementar.
- Un componente urbano con políticas de corto y mediano plazo que incorpora la localización de la infraestructura para el sistema vial, redes primarias y secundarias de servicios públicos, equipamientos colectivos y espacios públicos libres para

parques y zonas verdes, al igual que estrategias para la construcción de programas de vivienda.

- Un componente rural que incluye políticas de mediano y corto plazo que permitan optimizar y mejorar la producción agropecuaria, forestal y minera del municipio, la conservación, preservación y/o recuperación de recursos naturales y paisajísticos y la disposición de residuos sólidos, la identificación de los centros poblados rurales, la extensión y dotación de los servicios básicos, infraestructura y equipamientos que conecten las áreas rurales y urbanas, entre otras.

Conforme a la Corte Constitucional en sentencia C-053 de 2019 los planes de ordenamiento territorial constituyen un elemento fundamental dentro del Estado Social de Derecho que le permite al Estado y a la ciudadanía construir un sistema de normas locales que armonicen el uso del suelo, optimice y mejore el suministro de servicios públicos, reparta equitativamente la distribución de los bienes públicos y privados y eleve el desarrollo y el crecimiento económico de los habitantes de una urbe. (Corte Constitucional, 2019). En otro pronunciamiento este Tribunal Constitucional mediante la sentencia C-192 de 2016 expresó que esta planificación hace referencia a:

Un instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Dicho Plan define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito (Corte Constitucional, 2016).

Los planes de ordenación territorial incorporan un modelo de ocupación del territorio, en el que se articulan infraestructura, sistemas de comunicación vial, estrategias y proyectos urbanísticos e inmobiliarios de mediano y largo plazo que buscan alcanzar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio y la adopción de políticas de desarrollo y de aprovechamiento y manejo del uso del suelo a favor del interés general (Hernández Peña, 2010).

1.2 Participación ciudadana en los planes de ordenación territorial

La participación ciudadana en la ordenación del territorio, se encuentra intrínsecamente ligada a la democracia participativa que permite que cualquier persona o grupo de individuos puedan manifestar de forma individual o colectiva sus intereses y demandas ante las autoridades encargadas de elaborar y ejecutar el ordenamiento territorial con el fin de influir en la formulación y en la toma de decisiones gubernamentales sobre la regulación del uso del suelo y el desarrollo socio económico, contribuyendo de esa forma a proponer recomendaciones o sugerencias tendientes a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos (Montecinos y Contreras, 2019).

Lo anterior se encuentra ligado al principio central que los individuos y sus instituciones no pueden considerarse aisladamente unos de otros. Por lo cual la sola existencia de agentes políticos que representen a los ciudadanos frente a la ordenación territorial, no puede considerarse como un verdadero sinónimo de democracia, ya que para ello, se necesita la obtención de la máxima participación de los ciudadanos, esto es, que exista participación en la base de la sociedad, al igual que los ciudadanos estén debidamente informados de los derechos que tienen frente al poder público (Pateman, 2014).

Según la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-053 de 2019, con el advenimiento de la democracia participativa como pilar de la Constitución Política de 1991, se superó la concepción liberal clásica, que preconizaba que el ciudadano solo podía participar ante el Estado mediante la elección de sus dignatarios, pero este prejuicio cambió con la democracia participativa, en la que se le da plena confianza a las personas para que se manifiesten e intervenga con voz y voto en los procesos decisorios públicos que pueden llegar a afectarlas o impactarlas, teniendo en cuenta que son los ciudadanos quienes saben cuáles son sus necesidades y prioridades, para lo cual pueden realizar la vigilancia y la tutela social que crean conveniente sobre los planes o la gestión del Estado, tanto a nivel nacional como local (Corte Constitucional, 2019).

Este proceso participativo se relaciona con una función de veeduría y control territorial, más que con derechos derivados de una elección popular, y confiere a los ciudadanos el derecho

de exigir un buen manejo de los bienes públicos, especialmente aquellos asociados al orden urbanístico y a pedir cuentas por la gestión del territorio a nivel social, económico y ecológico por parte de las administraciones locales (Pastor, 2012).

De acuerdo con Rodríguez Aparicio (2020) la ciudadanía en general, directamente o a través de diversos modos de organización social y económica como agremiaciones, Juntas Administradoras Locales¹ o entidades ecológicas, cívicas y comunitarias, puede participar en la preparación, diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación del plan de ordenamiento territorial. Tienen la posibilidad de incorporar sus propuestas para elevar su calidad de vida, a través del impulso de proyectos de espacio público y edificación urbanística que optimicen el uso del suelo, mitiguen los conflictos derivados del mismo y que permitan el mejoramiento de equipamientos públicos esenciales como hospitales, parques públicos, bibliotecas y centros de atención gubernamentales.

Ahora bien, los planes de ordenamiento territorial son instrumentos en los que se establecen los marcos de desarrollo de cada comuna, corregimiento y localidad como resultado de un proceso de concertación entre sus residentes y la administración (Téllez Roncancio, 2009). Es decir, un proceso en el que se fortalece la democracia, mediante la participación ciudadana en el desarrollo comunitario.

Según la sentencia C-192 de 2016 el ordenamiento del territorio requiere de una serie de acciones y decisiones que solo pueden definirse de manera democrática, participativa, racional y planificada, de forma que se garantice que se van a tener en cuenta las necesidades de los habitantes que van a ser afectados por la ordenación urbanística y que se asegure que su opinión tiene trascendencia para las autoridades municipales encargadas de ejecutar el plan. Esta ordenación debe desarrollarse bajo parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural que sean estables y sostenibles y que respeten los puntos de vista y las percepciones de los ciudadanos que van a ser objeto de la regulación territorial. Pocas materias como esta,

¹ Las Juntas Administradoras Locales son cuerpos de representación popular elegidos para un período institucional de cuatro años por los habitantes de las comunas, corregimientos y localidades, y por los extranjeros residentes en estas (Téllez Roncancio, 2009).

involucran un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno social y económico y es por esta razón que es esencial garantizar la participación de los ciudadanos, para que mediante el diálogo y el consenso se pueden mitigar esas tensiones que subyacen en el ordenamiento territorial y se haga lo posible por resolver esos conflictos de la manera más justa y equilibrada (Corte Constitucional, 2016).

El hecho que los ciudadanos puedan intervenir con voz y voto dentro de los procesos de planificación territorial, constituye un valioso mecanismo para profundizar la toma de decisiones, delinear los procedimientos de regulación del suelo y distribuir los recursos económicos y ecológicos de la ciudad de la forma más equitativa y ponderada posible. El proceso de construcción del ordenamiento territorial a partir de la opinión ciudadana es indispensable para que las autoridades urbanísticas sean conscientes de las necesidades de la población (Rodríguez Aparicio, 2020).

Dentro del marco jurídico colombiano el artículo 340 de la Constitución Política permite los ciudadanos puedan incidir en la planeación del Estado, mediante espacios como el Consejo Nacional de Planeación², el cual, es fundamento de la participación ciudadana en la planeación territorial, integrado por representantes de las entidades territoriales y sectores de la sociedad civil, como un espacio de decisión donde se elaboran y adoptan de manera concertada lineamientos que buscan asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño eficaz de las funciones que tiene el Estado para regular el uso del suelo y el desarrollo socio-económico (Constitución Política de 1991). Entre las normas que favorecen la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la ordenación territorial está la ley 152 de 1994, en el cual se establece un panorama de planeación que se nutre de la participación ciudadana respecto a políticas de desarrollo económico, social, político, cultural y territorial. Esta norma incidió en el desarrollo de la ley 388 de 1997 que consagra diferentes espacios de participación ciudadana al momento de implementar los planes y las regulaciones de ordenación territorial (Congreso de la República, 1994).

² El Consejo Nacional de Planeación cumple la más importante función dentro de la planeación participativa, puesto que en él confluyen los representantes de las entidades territoriales y de los distintos sectores que integran la sociedad civil (Acevedo Vélez, 2009).

En un plan de ordenamiento territorial participan la Administración local, la población del municipio, la corporación autónoma regional con jurisdicción en el territorio, la gobernación del departamento en el cual se ubica el municipio y el Ministerio de Ambiente (Hernández Botia y Martínez Peña, 2015). Una de las instancias participativas más importantes es el Consejo Territorial de Planeación³, compuesto por representantes de organizaciones profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias, que deben emitir un concepto y recomendaciones sobre el plan. Igualmente es posible convocar la opinión de sectores económicos, agremiaciones, asociaciones profesionales y diferentes grupos de interés para la discusión del plan si así lo dispone la Administración municipal (Hernández Peña, 2010).

Para la Corte Constitucional, los planes de ordenamiento territorial requieren de los aportes y el concurso activo de los habitantes del municipio, ya que mediante este mecanismo la comunidad puede formular ideas para mejorar la calidad de vida a través del señalamiento de proyectos de vivienda, espacios públicos y servicios públicos; proteger y conservar los recursos naturales y el ambiente; mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad de la ciudad; promover la adecuada localización de actividades tendiente a disminuir los conflictos del uso del suelo y ayudar a orientar los recursos públicos y direccionar la inversión privada para que contribuya a satisfacer de forma efectiva los intereses de los ciudadanos (Corte Constitucional, 2018).

La participación de los ciudadanos en la ordenación del territorio permite que los ciudadanos puedan incidir y expresar sus opiniones en aspectos medulares del entorno urbano como:

- El acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, su destinación al uso común, protección de los derechos constitucionales a la vivienda y el suministro de servicios públicos domiciliarios.

³ El Consejo Territorial de Planeación es un cuerpo colegiado de carácter consultivo que actúa como instancia de discusión en el proceso de planeación del Gobierno local y están conformados por particulares y representantes de las entidades territoriales (Hernández Bonivento, 2017).

- Los procesos de cambio en los usos del suelo para adecuarlos al interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
- Formulación de propuestas para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo, la preservación del patrimonio cultural y natural.
- Elaboración de recomendaciones en aras de realizar una distribución equitativa de los asentamientos humanos y las viviendas en la ciudad.
- Acceso equitativo a los servicios básicos por parte de las autoridades públicas y los particulares.
- Satisfacción de las necesidades de comunicación e interacción social a nivel personal y familiar en el entorno urbano y rural.
- Intercambio libre y constante de bienes y servicios dentro de los circuitos económicos de la ciudad.
- Sugerencias frente a las dinámicas de transporte para que sean respetuosas con el medio ambiente, el ahorro de energía y la optimización del espacio público, teniendo como eje central los intereses del ciudadano (Carrión, Vieyra, Arenas y Alvarado, 2020).

Capítulo 2. Mecanismos de participación ciudadana para la configuración del ordenamiento territorial

En este capítulo se examinan los mecanismos que el orden jurídico colombiano establece para que los ciudadanos puedan participar activamente dentro del ordenamiento territorial, de manera que puedan intervenir democrática y racionalmente en la regulación del uso del suelo y en el desarrollo local y se tengan en cuenta sus opiniones por parte de las autoridades

municipales encargadas de ejecutar el plan. Estos mecanismos son: la iniciativa popular, la consulta popular, el cabildo abierto, la veeduría ciudadana y el referendo local

2.1 Iniciativa popular

Este mecanismo de participación se encuentra establecido en la ley 134 de 1994. Se entiende como el derecho político que tienen los ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales (Art. 2).

La Corte Constitucional señala que este mecanismo permite la intervención creadora de los ciudadanos en la vida de la sociedad mediante la predeterminación de las normas jurídicas, la definición de los intereses jurídicos que deben ser tutelados y la adopción de las reglas de conducta que consideran necesarias para un mejor vivir social (Corte Constitucional, 2000).

Para que una iniciativa popular sea presentada ante la respectiva corporación pública el artículo 28 de la ley 134 de 1994 establece que debe contar con el respaldo de por lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente, por lo cual la eficacia jurídica de este mecanismo de participación está condicionada al cumplimiento de un umbral o de un porcentaje del censo electoral (Congreso de la República, 1994).

La iniciativa popular tiene la naturaleza de un derecho político fundamental y contribuye a que todo ciudadano, si así lo considera, pueda participar en la conformación, ejercicio y control político, incluyendo la ordenación de su territorio en materia urbanística, ambiental, económica y social (Hinestroza Cuesta y Hurtado Mosquera, 2016).

2.2 Consulta popular

Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia, municipal, distrital o local es sometido por el Gobernador o Alcalde a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto, generalmente

se somete a esta consulta los proyectos normativos de ordenación territorial que incidan sobre derechos individuales o colectivos de los ciudadanos de una determinada jurisdicción territorial (Ramírez Nardis, 2016).

Actualmente es imperativo realizar una convocatoria a consulta popular cuando se pretenda aprobar cualquier proyecto que amenace con crear un cambio significativo en el uso que se dé al suelo o cuando suponga una transformación en las actividades tradicionales del municipio. La consulta por lo regular debe ser convocada por la Administración local y requiere de un concepto previo del Concejo Municipal sobre su conveniencia. Esta convocatoria por parte de la Alcaldía debe estar fundada en parámetros objetivos y razonables que procuren los intereses colectivos, especialmente cuando se trata de hacer operativos los mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones que afecten los intereses de la comunidad y que los derechos asociados al territorio en el que perviven y desarrollan su cotidianidad (Garcés Villamil y Rapalino Bautista, 2015).

Para que lo decidido en materia de ordenamiento territorial mediante la consulta popular sea vinculante para la Administración municipal, se requiere que en el certamen electoral se garantice una participación mínima de la tercera parte del censo electoral del respectivo municipio y una votación a favor de la mitad más uno de los sufragios, pues de lo contrario la decisión no habrá superado el umbral de participación o el umbral aprobatorio suficiente para que tenga efectos obligatorios para las autoridades locales (Palma Díaz y Ramírez Quiroga, 2019).

Si para hacer cumplir la decisión adoptada mediante consulta popular se requiere de una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva debe expedirla dentro del mismo período de sesiones en el que se aprobó la decisión consultiva y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo, el texto legal no fue expedido, el gobernador o el alcalde dentro de los 3 meses siguientes debe adoptar la decisión adoptada por la ciudadanía, mediante decreto con fuerza de ley (Congreso de la República, 1994).

Si la decisión adoptada por los ciudadanos mediante consulta popular obtuvo el umbral participativo y aprobatorio suficiente y la Administración local se niega a cumplirla, se abre la posibilidad de acudir a la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de las reglas que regulan tal mecanismo y, en particular, para exigir el cumplimiento de la decisión adoptada por los ciudadanos (Corte Constitucional, 2015).

La consulta popular no puede ser objeto de materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial, por lo cual no es posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte o consulte a los ciudadanos asuntos de orden departamental o nacional. Esta convocatoria no puede tener como propósito ni como efecto la modificación de la Constitución o la infracción de normas de derechos fundamentales incorporados en la Carta Política (Corte Constitucional, 2015).

2.3 Cabildo abierto

El artículo 9 de la ley 134 de 1994 define el cabildo abierto como la reunión pública en la cual las personas que habitan un determinado municipio pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. En este escenario se puede deliberar de forma abierta y amplia los proyectos normativos de ordenación territorial que pueden afectar los derechos de la ciudadanía (Congreso de la República, 1994).

El cabildo abierto reúne a los habitantes de una comuna, corregimiento o localidad y a los representantes de las Juntas de Acción Local de esos territorios, para que participen directamente con el fin de discutir con libertad sobre asuntos de interés para la comunidad. En cada período de sesiones ordinarias, deben celebrar por lo menos dos sesiones en las que se consideren los asuntos que los residentes de su territorio soliciten y sean de su competencia legal (Hernández Bonivento, 2017).

El cabildo abierto tiene como objetivo, promover el diálogo horizontal de los ciudadanos, libre de las presiones de autoridades locales o nacionales que pretendan instrumentalizar la opinión o la voluntad de los asistentes. Se trata de un espacio que permite una amplia

deliberación con el fin de construir conciencia cívica, acordar consensos y adoptar posturas relacionadas con el desarrollo social de un barrio o localidad o frente a su planificación territorial, pudiendo expresar sus puntos de vista frente a temas como el uso del suelo, la construcción de vivienda y equipamientos colectivos, la infraestructura local, la movilidad, la prestación de los servicios públicos y la protección de bienes o recursos ambientales presentes en su zona de intervención (Ramírez Nardis, 2016).

Si bien las posturas o las decisiones expresadas en el cabildo abierto no son vinculantes para la Administración local en la ordenación del territorio, si constituyen un parámetro orientador para las Alcaldías y sus dependencias al momento de regular el desarrollo y el uso del suelo, en la medida que reflejan la voluntad y el querer de la ciudadanía como depositaria de la voluntad popular (Corte Constitucional, 2015).

2.4 Veeduría ciudadana

Se trata de un derecho que posibilita que la ciudadanía participe en la fiscalización sobre la gestión municipal o departamental, permitiendo vigilar y hacer seguimiento para que los recursos de una política pública se ejecuten conforme a lo programado por las autoridades locales, que las obras queden bien realizadas, que los servicios se presten en forma eficiente, y en general que las normas expedidas en virtud de una ordenación territorial o un plan de desarrollo local no vulneren derechos individuales o colectivos de los ciudadanos. (Hernández Tirado y Orozco Poveda, 2018).

El artículo 1 de ley 850 de 2003 define este importante órgano participativo en los siguientes términos:

Mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (Congreso de la República, 2003).

Estas veedurías se orientan por principios tutelares como: i) democratización, que implica que en su conformación y en sus formas de expresión debe garantizarse que las decisiones se tomen de manera plural, concertada e incluyendo a todos los sectores de la localidad o barrio; ii) autonomía: que significa que el organismo tiene sus propios estatutos y su propia forma de tomar decisiones, sin estar sujeto al poder de las autoridades públicas o a la influencia de entidades privadas; iii) transparencia, que supone que se le debe permitir a los veedores el libre acceso a la información y documentación para que se efectúe el seguimiento y la vigilancia de las políticas y los planes de las autoridades públicas a nivel local; iv) igualdad: que hace alusión a que este organismo debe ser considerado como igual frente a los otros mecanismos de participación ciudadana; v) eficacia: que implica que la veeduría debe contribuir a la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado social de derecho (Díaz Morales, 2014).

Las funciones de la veeduría ciudadana se pueden resumir en dos modalidades; la primera tiene que ver con la relación entre la veeduría y el Estado y la segunda tiene que ver con la relación entre la veeduría y la comunidad (Mafla Arango, 2001). Según Hernández Bonivento (2017), el objeto de este valioso instrumento de participación ciudadana es el siguiente:

- La correcta aplicación de los recursos y la forma como estos se asigne de acuerdo a los planes de ordenamiento y desarrollo local.
- La cobertura efectiva de beneficiarios.
- La calidad, oportunidad y efectividad de la intervención pública.
- La calidad, oportunidad y efectividad de la contratación pública.
- La diligencia de las autoridades en garantizar los objetivos del Estado.

Para el control de la gestión y las políticas públicas formuladas por las autoridades locales no es necesario la conformación de una veeduría, pues si bien los grupos de control ciudadano o cualquier organización social pueden formarse como veedurías, ello no es un requisito para que un grupo ejerza control ciudadano a la gestión del Estado, como tampoco lo son los

carnets, credenciales, cartas de recomendación ni ningún documento expedido por alguna autoridad o particular (Mafla Arango, 2001).

2.5 Referendo local

El referendo local es el mecanismo derivado de la soberanía popular mediante el cual los ciudadanos, aprueban o rechazan las decisiones normativas de las autoridades locales, expresadas en un texto ya elaborado, que puede ser un proyecto de acuerdo u ordenanza o una norma en vigor expedida por parte de Concejos Municipales o las Asambleas Departamentales. Se trata de una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo que le permite a la ciudadanía en ejercicio de la soberanía nacional, como regulador primario para que refrende, autorice, respalde o derogue un texto normativo ya formalizado (Ramírez Nardis, 2016).

En nuestra legislación se consagraron dos clases de referendos locales que pueden tener incidencia en el ordenamiento territorial: los aprobatorios y los derogatorios.

- Referendo territorial aprobatorio: la Constitución Política en su artículo 106 permite que por iniciativa de un mínimo del 10% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral, se someta a su decisión la adopción o no de disposiciones de interés para la comunidad, incluidas aquellas relacionadas con la ordenación territorial (Constitución Política, 1991). Particularmente el artículo 5 de la Ley 134 de 1994 consagra que el referendo territorial aprobatorio hace alusión a la sujeción a consideración del pueblo de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular que no hayan sido objeto de aprobación por parte de la respectiva corporación pública, para que aquel decida si total o parcialmente, lo aprueba o lo rechaza (Congreso de la República, 1994). Según la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015, solo podrán participar en este referendo los ciudadanos residentes en la respectiva circunscripción electoral (Corte Constitucional, 2015).

- Referendo territorial derogatorio: el artículo 4 de la Ley 134 de 1994 establece que se trata del sometimiento de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración de los ciudadanos, con el propósito de que el pueblo decida si deroga o no esa norma local (Congreso de la República, 1994). En esos términos si la norma constitucional le confiere a la ciudadanía el poder para tomar determinaciones respecto de normas territoriales que le interesen o le afecten, también cuenta con la posibilidad de solicitar la derogatoria de las existentes (Altman, 2010).

Para aprobar o derogar proyectos o normas en vigor de ordenanzas departamentales o acuerdos municipales por esta vía, se requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes de la circunscripción electoral respectiva, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del censo electoral de esa circunscripción (Sánchez Vera, y Contreras Vargas, 2012).

El texto del referendo debe ser claro en la formulación de las preguntas con el fin de evitar cualquier tipo de manipulación de los ciudadanos, quienes, al no ser expertos en un tema determinado, pueden confundirse con el cuestionario. Los interrogantes deben ser redactados: a) en un lenguaje sencillo y comprensible; b) valorativamente neutro; c) breve, en la medida de lo posible; d) evitando preguntas superfluas o inocuas. (Corte Constitucional, 2015). Debe ser presentado de modo que los electores puedan elegir con libertad en el temario qué votan positivamente y qué votan negativamente. De ello se deriva que se excluyen las preguntas encaminadas a manipular o dirigir la voluntad del ciudadano o inducir la respuesta final, pues de esa forma el mecanismo refrendatario puede conducir a la desinformación, al error o prestarse para validar normas de carácter territorial que en realidad busquen el beneficio particular de determinados grupos políticos y empresariales que utilizan este mecanismo de participación para obtener ventajas económicas (Fernández Rivera, 2018).

El artículo 44 de la ley 142 de 1994 establece que el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales que tengan efecto sobre normas de ordenación territorial, debe revisar

la constitucionalidad del texto sometido a referendo con el fin de hacer control judicial sobre sus elementos interpretativos, lingüísticos y legales contemplados en el seriado de preguntas, evitar que se vulneren derechos fundamentales de los ciudadanos e impedir que se adopten decisiones sobre materias que no pueden ser objeto de referendo como asuntos de carácter presupuestal, fiscal y tributario; manejo de relaciones internacionales; concesión de amnistías o indultos; preservación y el restablecimiento del orden público que son del resorte exclusivo del Gobierno Nacional o de las autoridades locales (Congreso de la República, 1994).

Capítulo 3. Participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial de Montería

En este capítulo se examina inicialmente el plan de ordenamiento territorial de Montería, las líneas y los ejes estratégicos que persigue, los proyectos más importante a nivel rural y urbano que pretende ejecutar, en segundo lugar se analiza la participación de los ciudadanos monterianos en este plan en sus diferentes fases de preparación, diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento y por último se abordan los desafíos que enfrenta la participación ciudadana frente a este instrumento de políticas públicas.

3.1 Elementos esenciales del POT de Montería

En cumplimiento de la ley 388 de 1997, el Municipio de Montería cuenta con el plan de ordenamiento territorial, que como se mencionó en la introducción, fue adoptado inicialmente mediante el Acuerdo No. 0018 de Octubre 31 de 2002 y modificado por el Acuerdo No 029 de 2010, que actualmente se encuentra en fase de discusión y revisión, ya que el proyecto fue presentado por la Administración local de Montería el 28 de enero de 2021, cuando se radicaron la totalidad de documentos requeridos para ser discutidos en el Concejo de esa jurisdicción.

En el plan de ordenamiento territorial se define la delimitación de la clasificación del territorio (suelo urbano, rural, protegido, suburbano y de expansión), los equipamientos y los servicios públicos a cargo del municipio. Según la Alcaldía de Montería (2020a) las líneas estratégicas del plan contenidas en el Proyecto de Acuerdo son:

- La visión del municipio de Montería en torno al Río Sinú como elemento articulador del suelo urbano y la estructura ambiental y agropecuaria en el suelo rural, utilizando el agua como eje organizador del territorio, mediante un ordenamiento territorial sostenible, visionario, verde, funcional y flexible.
- Buenas condiciones urbanísticas habitacionales en las áreas urbanas y rurales a partir de una distribución más equilibrada de los asentamientos humanos en el territorio.
- Uso y manejo integral del espacio público, considerándolo como un sistema en el cual se articulan los elementos naturales con los artificiales.
- Accesibilidad a los equipamientos en el área urbana y rural, mediante la difusión y la prestación de los diferentes servicios (salud, educativo, cultural, parques, servicios de transporte, seguridad ciudadana, abastecimiento de alimentos, entre otros).
- Conservación del patrimonio arquitectónico e histórico, con el fin de preservar, valorar, conservar y recuperar la identidad de la ciudad.
- Fortalecimiento en la prestación de los servicios públicos domiciliarios a partir de la construcción, optimización, mantenimiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado y servicios de energía, telefonía y gas.
- Promoción de una ordenación territorial, que oriente la conexión entre barrios y los centros económicos o de producción y con ello la integración comunitaria.
- Construir un modelo de movilidad que tenga como eje el SETP de Montería, con el fin de articular los diferentes modos de transporte público, buscando su integración en materia de infraestructura, tarifaria, operativa y hacerlo compatible con modos no motorizados.

- Impulsar a Montería como uno de mayores centros de producción agropecuaria del país y una pieza fundamental dentro de la estrategia de soberanía y seguridad alimentaria por estar dentro del sistema policéntrico de ciudades de la Región Caribe.

Los tres ejes de desarrollo económico estratégicos que se proponen en el plan de ordenamiento territorial de acuerdo son:

- El eje Montería-Sincelejo para conectarlo con el área portuaria de Cartagena-Barranquilla- Santa Marta.
- El eje Apartadó-Turbo-Arboletes-Montería, para abrir una nueva infraestructura portuaria en el departamento de Antioquia.
- El eje Montelíbano, Planeta Rica, Montería, Lórica y San Bernardo del Viento, conectándolo con la producción minera más importante de Córdoba con la costa Caribe.

En materia de espacio público el plan de ordenamiento territorial plantea una meta de 6 m² por habitante para mejorar los 3.1 m² por habitante de la actualidad, mediante la aprobación de proyectos como la Ronda Margen izquierda, la Villa Olímpica y los parques barriales. Adicionalmente, se pretende fomentar la movilidad sostenible, con una meta de 145 km de ciclo-infraestructura en 12 años, con el fin de ampliar los 42 km actuales (Cobertura Noticias, 2021).

De igual forma, se plantea un Plan Maestro de Espacio Público para el área urbana que incluye recuperación del espacio público en el Centro Histórico, rehabilitación y adecuación de parques vecinales y reverdecimiento del espacio público (Alcaldía de Montería, 2021). En este sentido, se contemplan proyectos estratégicos de carácter urbano y rural de gran trascendencia de la ciudad como:

- Plan de manejo ambiental para el Parque Regional Sierra Chiquita por valor de \$1.000.000.000

- La Rehabilitación del sistema hídrico: mediante la construcción de canales y parques inundables
- Elaboración de un plan maestro de arbolado con el fin de incrementar la infraestructura verde de la ciudad por valor de \$800.000.000
- 10 obras de mitigación estructural del riesgo por inundación en la zona urbana por valor de \$3.500.000.000
- 5 obras de recuperación de rondas hídricas y adecuación de riberas para la protección del cauce a lo largo del río Sinú por valor de \$3.000.000.000.
- Instalación de sistema de monitoreo de taludes para la detección temprana de procesos de remoción en masa o derrumbes por \$1.400.000.000.
- Actualización del plan de drenaje pluvial de Montería, incluyendo escenarios de inundación por valor de \$1.000.000.000. Allí se señalan que zonas como Nuevo Paraíso, Palotal, Santa Lucía, Jaraquiel, Leticia, Martinica, Guasimal, Las Palomas, Tres Piedras, El Cerrito, El Sabanal, Buenos Aires, La Manta, Nueva Esperanza, Nueva Lucía, Loma Verde, Pueblo Búho, deben ser objeto de trabajos de drenaje y mitigación de riesgos de inundación.
- La construcción de bordes de amortiguación entre la estructura ecológica principal y el suelo urbano: huertas, viveros y senderos.
- La construcción de zonas de espacio público amigables con el mediante ambiente como el Parque Lineal de la ronda del Río Sinú, Gran Parque del Río y el Parque de la laguna nororiental de oxidación. (Alcaldía de Montería, 2021).

3.2 Participación de los monterianos en la preparación, diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento del plan

Es importante mencionar que en el plan de ordenamiento territorial de Montería participa la Administración local en cabeza de la Secretaría de Planeación, la población del municipio, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge, con jurisdicción en el municipio, la Gobernación de Córdoba y el Ministerio de Ambiente. La Secretaría de planeación de la Alcaldía de Montería es la responsable por la coordinación de la formulación ajuste y revisión del plan de ordenamiento territorial.

Durante la formulación, la Alcaldía Municipal de Montería y sus Secretarías, antes de entregar el proyecto al Concejo Municipal para su aprobación, deben concertarlo con la población del municipio. El proyecto de plan de ordenamiento territorial debe ser entregado a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge para la revisión de los aspectos ambientales. Una vez sea revisado por los anteriores órganos, el proyecto pasa a la consideración del Consejo Territorial de Planeación, tal y como lo establece la Ley 388 de 1997.

El proceso del nuevo plan de ordenamiento inició públicamente el 30 de agosto del 2018 con la socialización de la formulación del POT de Montería por parte del alcalde de la época Dr. Marcos Daniel Pineda García en la Cámara de Comercio, con la participación ciudadana de representantes de los sectores religioso, político, líderes de zonas urbanas y rurales, gremios y académicos, entre otros (Alcaldía de Montería, 2018). Posteriormente, continuó un ciclo de jornadas de participación ciudadana en diferentes zonas del municipio, entre el 18 y 29 de septiembre del mismo año.

La primera jornada de participación ciudadana se realizó el 18 de septiembre en el Parque Los Laureles, en la cual se tocaron temas importantes con los habitantes de la Comuna 5 y 7, entre los que sobresalen senderos peatonales, espacios públicos y privados, permisos para entidades privadas y públicas, salubridad. La segunda tuvo lugar en la cancha del barrio Río de Janeiro de la margen izquierda el 19 de septiembre. La tercera se efectuó el 21 de septiembre, en la Institución Educativa Policarpa Salavarrieta con los habitantes de las comunas 3 y 4, el personal de trabajo de la Secretaría de Planeación y los equipos de trabajo del programa Mi barrio Adelante (Alcaldía de Montería, 2018).

Las jornadas continuaron el 26 de septiembre en el parque el Mora del barrio la Floresta con la participación de los habitantes de la comuna 8, que en esta cuarta jornada se expresaron sobre la reubicación de la laguna de oxidación, la cárcel Las Mercedes y de las empresas, hoteles que están en la vía que conecta con el municipio de Planeta Rica. La quinta convocó a los residentes de la Comuna 6, que incluye entre otros a los barrios Villa Caribe, Mándala

I y II, Cantaclaro y Nueva Belén, quienes solicitaron se resolviera la situación de la empresa Frigosinú y de los sectores que ha vuelto botadero de basura. Finalmente, se realizó en el parque Ronda del Sinú de Montería la jornada de participación con habitantes de zona rural, especialmente de los corregimientos El Sabanal, El Cerrito y el Km 15, en la que se abordaron temas como el distrito de riego, usos agrícolas, humedal del barrio Furatena, saneamiento, alcantarillado y agua potable (Alcaldía de Montería, 2018).

El siguiente año, la Alcaldía de Montería programó para los días 21 y 22 de febrero la socialización y formulación del nuevo POT de Montería, mediante una Feria, que contó con dos escenarios de participación ciudadana: un primer escenario para conversatorios temáticos y el diálogo ciudadano sobre los temas esenciales del nuevo POT y un segundo escenario al aire libre donde la ciudadanía interactuó con el Plan, a partir de piezas gráficas con los principios rectores del POT: Montería Sostenible; Montería Verde; Montería Funcional; Montería Flexible y Montería Visionario (Alcaldía de Montería, 2019).

Es pertinente anotar que la Administración municipal puede solicitar opiniones de sectores económicos, asociaciones profesionales y efectuar convocatorias públicas comunitarias para debatir el plan. Un ejemplo de esta situación fue el cabildo abierto de carácter virtual dispuesto por el Concejo de Montería, solicitado por líderes de la comunidad del corregimiento Los Garzones, zona rural de Montería, y de los barrios Mocarí y Urbanización Comfacor, quienes expresaron su inconformidad con varios de los puntos del plan de ordenamiento territorial, reunión que se llevó a cabo en la Institución Educativa Antonio Nariño, el día 19 de marzo de 2021 (La Jornada, 2021). Además, la comunidad puede realizar acciones para impedir la violación de normas estipuladas en el plan de ordenamiento (Rodríguez Aparicio, 2020).

Dada las convocatorias para la participación ciudadana por comunas y zonas rurales, es importante mencionar que el municipio de Montería cuenta con la presencia de 161 miembros de las Juntas Administradoras Locales distribuidos en 31 corporaciones en las 9 comunas de la zona urbana y 28 corregimientos. No obstante, hay que resaltar que en el tema de participación local no se eligieron dignidades en los corregimientos de Loma Verde,

Jaraquiel, Guateque, San Isidro, Nueva Lucía y Santa Isabel, pues en dichos corregimientos ganó el voto en blanco, evidenciándose una creciente desconfianza de los habitantes del municipio en sus instancias electorales locales (Alcaldía de Montería, 2020b).

La Administración municipal debe facilitar la participación de los habitantes en las decisiones que los afectan y dicha participación debe ser democrática (Díaz Padilla, 2015). En esta dirección, son los habitantes del territorio quienes, a través de sus actividades, roles, funciones e intereses, intervienen en la construcción de su futuro (González Cabezas, 2018),

Ahora bien, de acuerdo con los lineamientos del proyecto de plan de ordenamiento territorial presentado por la Alcaldía de Montería (2021), la participación ciudadana se puede dar en cada una de las siguientes etapas:

- Etapa de preparación o preliminar: en la cual los ciudadanos junto con las autoridades de planeación aportan información económica, social, financiera, ambiental y regional, construyendo conjuntamente la visión del municipio que se desea alcanzar en el corto y en largo plazo con base en las condiciones y posibilidades del territorio.
- Etapa de diagnóstico: en este período los ciudadanos aportan ideas y datos para hacer una caracterización del estado actual del territorio, identificando potencialidades, limitantes y conflictos existentes.
- Etapa de formulación: en esta fase se toman las decisiones que permiten alcanzar la imagen y visión deseada del territorio y debe ser un proceso de participación y concertación de todos los actores públicos, privados y comunitarios involucrados en el ordenamiento.
- Etapa de implementación: en esta fase la Administración municipal debe efectuar las acciones planteadas en el plan de ordenamiento, mediante la integración de los recursos institucionales, financieros, y políticos para trabajar en la construcción del modelo de ocupación trazado, buscando satisfacer las necesidades individuales y

colectivas de los diferentes sectores de la población, dentro de criterios claros de equidad social y sostenibilidad ambiental.

- Fase de seguimiento y evaluación: en esta etapa los ciudadanos hacen veeduría sobre la ejecución de los planes y programas establecidos en el plan de ordenamiento y se identifican los ajustes necesarios que se requieren.

Esta última fase debe tener en cuenta los procesos y acciones que las diferentes entidades territoriales o municipales debieron realizar para llevar a cabo dichos planteamientos (Camelo Garzón, Solarte Pazos y López, 2014). En el caso del POT de Montería, la comunidad tuvo la oportunidad de manifestar su opinión en aspectos como:

- Regulación inmobiliaria: concretamente sobre la delimitación de áreas en suelo urbano o rural que se destinarán para la realización de programas de vivienda y sobre aquellos inmuebles que deben ser objeto de procesos de mejoramiento integral orientados a mejorar la calidad de vida de los residentes en estas zonas.
- Regulación de recursos ambientales: delimitación de zonas verdes o de protección ecológica, promover dinámicas de reforestación o arborización en zonas urbanas, fauna y flora.
- Regulación de servicios públicos: pedir que se protejan los recursos hídricos, energéticos o gasíferos esenciales para la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos y el desarrollo de las actividades económicas en el municipio.
- Regulación del transporte y la infraestructura: emitir sugerencias para la implementación del Sistema Estratégico de Transporte SETP, plantear alternativas de ordenación del territorio para transportes no contaminantes como los viajes a pie, el uso de la bicicleta y la construcción de corredores viales que faciliten la movilidad.

3.3 Desafíos en materia de participación ciudadana en la ordenación territorial de Montería

Según Vega, Hernández, Barbera y Mestra (2018) los principales obstáculos que impiden el desarrollo de una cultura participativa de los habitantes del municipio de Montería en los planes de ordenamiento territorial, se relacionan con la situación de abandono por parte del Estado de los barrios marginales del municipio, pues en zonas como estas, los habitantes se han marginado de lo público por causa del mal manejo de los recursos y las rentas del Estado por parte de grupos políticos tradicionales.

Por su parte, Garcés Prettel, Palacio Sanudo y Aguilar Rodríguez (2010) argumentan que la exclusión social es un elemento que desacelera y obstaculiza la participación de la población monteriana golpeando con mayor fuerza a los estratos bajos, especialmente a las personas o sectores con necesidades básicas insatisfechas, con problemas de desempleo o que carecen de acceso a ingresos insuficientes para tener una calidad de vida apropiada. Es por ello que el sentido de pertenencia es un elemento fundamental para impulsar los procesos de intervención social del territorio desde las instancias locales (Montecinos y Contreras, 2019).

Hay una mala percepción de los habitantes de Montería sobre los partidos tradicionales y la clase dirigente, por cuanto consideran que los han inhibido de participar en las instancias locales de ordenación territorial, impidiendo que haya realmente una intervención de la sociedad civil en la gestión pública y participación en los espacios locales de planeación territorial (Sofán Sánchez y Giraldo García, 2015). El hecho de que se limite o se obstaculice la participación de los ciudadanos en estos aspectos claves de la ordenación territorial, prolonga y ahonda su marginalización de los espacios de planeación territorial, causando un agravamiento de su situación de inequidad (Garcés Prettel, Palacio Sanudo y Aguilar Rodríguez, 2010).

Algunos barrios de la periferia de la ciudad presentan grandes deficiencias en materia de equipamientos como centros de salud, escuelas, colegios, lugares de encuentro cultural y escenarios deportivos, situación que los excluye del desarrollo social y económico de la ciudad, debido a que la participación en el ordenamiento territorial se encuentra en manos de grupos políticos con influencia en la Administración que limitan la intervención de líderes comunitarios que representen los intereses de estas zonas de la ciudad (Ortega Montes, Puello

Alcocer y Valencia Jiménez, 2014). En estas zonas marginadas se suelen construir redes de servicios públicos domiciliarios insuficientes que no satisfacen las necesidades de la población (Vega, Hernández, Barbera y Mestra, 2018).

La ausencia de participación de las personas de los barrios marginales de Montería causa que sus establecimientos educativos o culturales se encuentren en situación de abandono institucional. Estas deficiencias tienen un fuerte impacto sobre la sociedad, ya que en estos sectores se presentan grandes problemas, asociados al embarazo de adolescentes, explotación infantil, consumo de drogas, pandillas juveniles e informalidad económica (Pinedo López, 2012).

El joven proceso de ordenación territorial en el municipio de Montería refleja una segmentación social donde quienes ostentan el poder económico y político imponen sus directrices urbanísticas sobre quienes se encuentra en los estratos más bajos, siendo esta desigualdad dentro del poder decisional de la ciudad, generadora de conflictos y fragmentación en la sociedad, prevaleciendo los intereses de los grupos sociales de mayores ingresos, que son los que se ubican en las partes más seguras, confiables y mejor desarrolladas arquitectónicamente de la ciudad, por encima de las necesidades de las personas de menores ingresos que se ubican en los lugares marginales y de escaso desarrollados a nivel urbanístico (Restrepo y Vega, 2017).

En este sentido, asentamientos informales de la periferia no participan de forma efectiva del desarrollo urbanístico social y económico que se busca con la planificación territorial, ni se ven favorecidos con la ubicación de grandes proyectos urbanísticos que se construyen lejos de su influencia, mientras en estas zonas se incrementan las economías informales, la pobreza monetaria y también se elevan las cifras de inseguridad producto del abandono institucional. Estos asentamientos que resultan precisamente de ese déficit participativo en la ordenación territorial, tienen perfiles viales angostos y riesgosos de 4, 6 y 8 metros, no presentan condiciones favorables para el transporte público colectivo, presentan carencias o irregularidades en el suministro de alcantarillado, no tienen pavimentos, presentan baja calidad en los materiales de las viviendas, no tienen zonas verdes o las que se ubican en los

barrios se encuentran deforestadas y con olores insoportables emanados por los sedimentos de los canales de aguas residuales (Vega Martínez, Hernández Buelvas, y Barbera Alvarado, 2019).

Según Hernández Bonivento (2017) las condiciones de precariedad en la ordenación se debe a que las organizaciones comunitarias o barriales que pueden participar en las instancias territoriales están totalmente debilitadas, porque desde algunos sectores con intereses no se está garantizando un espacio de participación real y efectivo que les permita opinar y tomar decisiones sobre el desarrollo de sus barrios o sus entornos urbanos, quedando la responsabilidad en líderes políticos que se aprovechan de esa circunstancia para sacar provechos particulares, de manera que las comunidades se convierten únicamente en receptoras de un ordenamiento territorial que les impone cargas inequitativas y no satisface sus necesidades, cuando en realidad debería ser la ciudadanía quien debería coparticipar con la Administración en la planificación del desarrollo.

Este tipo de desigualdad en la participación se reflejan en que las personas de escasos recursos tienen amplias dificultades para incorporarse al desarrollo social y económico de la ciudad, en medio de un escenario de creciente desigualdad entre la periferia y el centro que genera, reproduce y multiplica la exclusión social y la segmentación entre los diferentes estratos sociales, impulsando un modelo de sociedad cada vez más desigual, en el cual el ordenamiento territorial en vez de ser un factor de inclusión e incorporación al desarrollo económico, es un elemento de discriminación y marginalización de las personas más vulnerables del municipio, que ahonda las barreras para su participación dentro de la ordenación territorial (Ortega Montes, Puello Alcocer y Valencia Jiménez, 2014).

Al existir esta desigualdad dentro del plano participativo en el ordenamiento territorial, la ciudad termina configurándose en un modelo urbanístico inequitativo en el que un grupo de privilegiados tienen acceso prioritario a infraestructura y equipamiento urbano de calidad, así como a residencias con singulares características arquitectónicas con amplios espacios y condiciones de seguridad y comodidad, donde sus habitantes gozan de ventajas sociales; mientras que, en contraparte, existen grupos que viven en barrios con fuertes carencias

urbanas y en espacios donde la arquitectura es irregular, las residencias son endebles y con materiales deficientes y donde se registran fenómenos constantes de inseguridad y una amenaza de riesgo constante de desastres naturales (Vega, Hernández, Barbera y Mestra, 2018).

Este modelo participativo se refleja en un desarrollo urbano que crea una segmentación cada vez más profunda entre edificaciones modernas con buenas condiciones de estabilidad ubicadas estratégicamente cerca de los lugares de trabajo y construcciones rudimentarias riesgosas o peligrosas cada vez más lejanas de los centros de producción, con equipamientos más direccionados a satisfacer las necesidades del sector privado como centros comerciales o locales de ventas, en vez de estar encaminados a satisfacer necesidades sociales como hospitales, centros educativos o lugares de cultura (Vega Martínez, Hernández Buelvas y Barbera Alvarado, 2021).

La diferenciación en materia de participación entre los barrios o lugares más marginales de la ciudad de Montería y aquellos más estables o sostenibles económicamente, tiende a reproducirse en el tiempo y con ello se perpetúan las desventajas de los grupos más desfavorecidos, con regulaciones del uso del suelo que tienden a generar localizaciones con un hábitat muy precario, con una dotación de infraestructura urbana deficiente y una cobertura o presencia de servicios públicos domiciliarios regular o insuficiente para estas personas (Ortega Montes, Puello Alcocer y Valencia Jiménez, 2014).

Igualmente, esta exclusión en materia de participación genera un modelo de distribución del espacio público inequitativo y excluyente, donde se privilegian los grandes negocios privados y se desarrollan vías e infraestructura para impulsar esos proyectos urbanísticos comerciales, lo que ha generado un promedio de espacio público por habitante en Montería que no supera los 3.1 m² por habitante, incluyendo zonas verdes, cifra abiertamente distante de los 15 metros cuadrados por habitante⁴ que recomienda la legislación como espacio público mínimo para las ciudades colombianas (Restrepo y Vega, 2017).

⁴ Es importante precisar que el artículo 14 del Decreto 1504 de 1998 establece que debe existir un índice mínimo de espacio público efectivo 15m² metros cuadrados por habitante para ser alcanzado durante la vigencia del plan de ordenamiento respectivo. (Presidencia de la República, 1998).

De esta forma, uno de los elementos axiales de la planificación territorial, que es el espacio público también refleja esa prevalencia de los intereses comerciales por parte de los grupos políticos convencionales de Montería, alejando a la ciudad de los promedios más altos en materia de espacio público por habitante, como Bogotá, Medellín y Valledupar, que disfrutaban de promedios cercanos a cinco metros cuadrados por habitante, posibilitando gran calidad urbana a sus ciudadanos (Pinedo López, 2012). El déficit de espacio público en Montería es de los más altos del país, debido precisamente a que se han privilegiado dinámicas de privatización del espacio público en vez de construir parques o zonas verdes en diferentes zonas de la ciudad, especialmente en los barrios excluidos (Restrepo y Vega, 2017).

Por otra parte, la violencia armada no es un factor menor al momento de analizar la desigualdad que se registra en la ordenación territorial del Municipio, pues según cifras actualizadas de la Alcaldía de Montería al 2020 este municipio cuenta con una población estimada de 99.434 habitantes que han sido identificados y registrados como víctimas del conflicto armado por parte de grupos paramilitares y guerrilleros, de las cuales 89.577 son sujetos de reparación, de los cuales, el 53% son mujeres y la gran mayoría se ubican entre los 27 y 60 años de edad. Los hechos victimizantes, en su mayoría, se concentran en desplazamientos, homicidios y desaparición forzada, siendo Montería un municipio receptor, donde estas personas son marginadas a zonas periféricas de la ciudad, caracterizadas por la presencia masiva de asentamientos informales, sin acueducto, sin luz eléctrica, sin acceso a tecnología que terminan aceptando las presiones por parte de gamonales políticos o de grupos al margen de la ley enquistados en esas zonas excluidas. La concentración de víctimas para Montería es del 21,28%. De forma que aproximadamente 1 de cada 5 habitantes de Montería es víctima del conflicto armado (Alcaldía de Montería, 2020b).

La participación ciudadana monteriana ha estado a lo largo del tiempo sujeta a una serie dádivas y contraprestaciones, que generalmente no alcanzan para toda la población, pero que en términos electorales y que en aras de conservar el poder sobre el ordenamiento territorial del municipio permiten que estas agrupaciones proselitistas sigan imponiendo un modelo de ciudad conveniente para sus propósitos comerciales o sus negocios particulares, sin tener en

cuenta las legítimas aspiraciones de los ciudadanos de bajos ingresos, en materia educativa, cultural, política, económica, laboral y social, siendo las retribuciones electorales y clientelares que les ofrecen estos caiques políticos, insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, para que puedan desarrollarse con las oportunidades y los beneficios que debe ofrecer un Estado Social de Derecho. En estos términos, se degrada la democracia, y a cambio se fortalece la corrupción local en la ordenación territorial, se incrementan y se reproducen las desigualdades entre las zonas boyantes y las áreas más excluidas de la ciudad, se eleva la concentración de la propiedad y se perpetúa la miseria (Vega, Hernández, Barbera y Mestra, 2018).

Estos procesos de urbanización que se impulsan desde las elites empresariales y políticas inciden no solo en los altos precios de la tierra en la ciudad de Montería y generan conflictos por el uso del suelo entre latifundistas y pequeños poseedores de tierra que se resisten a abandonar sus parcelas o sus terrenos. A lo anterior se suman ciertas prácticas de corrupción administrativa que fomentan y benefician la expansión de los feudos de los grandes propietarios de la región, que coinciden con la expansión territorial de los grupos paramilitares y que concentran la mayor cantidad de propiedades y bienes, en desmedro de la población más vulnerable del municipio (Ortega Montes, Puello Alcocer y Valencia Jiménez, 2014).

Este modelo clientelar opera con mucha fuerza en la configuración del ordenamiento territorial en Montería, donde estos grupos políticos usurpan las competencias de las instancias locales o cooptan a los líderes barriales mediante el ofrecimiento de lotes, materiales de construcción o contratos o puestos públicos y de ser necesario los expulsan del territorio o los obligan a retirarse de la participación política mediante la intimidación o la violencia (Díaz Padilla, 2015).

Tradicionalmente, la clase dirigente ha cooptado las instancias de participación local en su afán obstinado de mantener el poder y ha impedido una modernización de la política para que desde los barrios las personas puedan participar en la ordenación territorial, dando como resultado una política anacrónica, donde se mantiene a la población (especialmente a los más

vulnerables) al margen e indiferentes ante los asuntos públicos, con altos niveles de abstención en el marco de la participación comunitaria, y si hay personas o grupos que comienzan a hacer activismo político por fuera de los cánones tradicionales, son cooptados por los grupos políticos convencionales o son amenazados para que abandonen sus pretensiones participativas (Garcés Prettel y Palacio Sanudo, 2010).

La peor parte de este modelo, que especialmente se fomentó en el pasado, radica en que los proyectos de ordenación territorial no son concertados con las comunidades o sus representantes en sus barrios, ni su realización obedece a necesidades prioritarias, sino que obedecen a intereses económicos o estratégicos de sus dirigentes. Es así como la comunidad en muchas ocasiones ni se entera, ni tiene la oportunidad de participar en las fases del diagnóstico o formulación de los planes de ordenamiento territorial (Pinedo López, 2012). En este orden de ideas, no se evidencia una suficiente cultura política que fomente o consolide la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos o en las decisiones de gran trascendencia para sus barrios, sectores, comunas o su ciudad.

El déficit participativo en materia de ordenamiento territorial que caracteriza a un gran sector de la población, particularmente la que se encuentra ubicada en barrios marginales de la ciudad, impide que puedan intervenir en la gestión urbana de sus territorios, en la medida que el poder decisional se encuentra monopolizado por grupos de índole política y económica, que solo buscan alcanzar sus propósitos lucrativos, y no desarrollan programas articulados de desarrollo urbano acordes con las necesidades de estos pobladores en condiciones de pobreza, lo que genera que las obras y la inversión social que se planean y se ejecuta de conformidad con la ordenación territorial no esté direccionada para los sectores más vulnerables de la ciudad o para construir un modelo urbanístico más incluyente, sino que está dirigido para la conveniencia de actores políticos que imponen mediante el clientelismo o la amenaza, la ordenación territorial de los barrios o las zonas marginales del municipio (Díaz Padilla, 2015). En cuanto a déficit participativo, hay que anotar que Montería se encuentra distante de ciudades de mayor tradición participativa como Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Cali, Manizales y Armenia (Pinedo López, 2012).

La población en condiciones de pobreza del municipio de Montería se halla ensimismada y abstraída de lo público, por los grupos de poder político y económico que impiden que puedan adoptar decisiones con incidencia real en su territorio, de manera que estas poblaciones vulnerables no pueden acceder a los conocimientos ni medios sociales necesarios para ejercitar sus mecanismos de participación ciudadana sobre el ordenamiento urbanístico en el cual hacen presencia. Las condiciones de pobreza hacen que estos grupos barriales o locales se sustraigan de la gestión pública y no emerjan en ámbitos grandes como la participación ciudadana y la inmersión dentro de la esfera estatal, dejándolos al margen de las herramientas constitucionales y legales pertinentes que les permiten intervenir en la ordenación territorial (Vega, Hernández, Barbera y Mestra, 2018).

Un último aspecto, que no puede dejarse de lado y que ha agravado la crisis de participación ciudadana dentro de la ordenación territorial de Montería, es la aparición del virus del COVID 19, pues esta pandemia ha ahondado la situación de exclusión económica y social de diversos corregimientos como, Belén, Santa Clara, Santa Lucía, El Sabanal, Las Palomas y Jaraquiel, y de los barrios Furatena, Cantaclaro, Rancho Grande, Dorado, Juan XXIII, Mocarí, Castellana, Centro, Pradera, Santa Fe, aumentando su pobreza monetaria, el déficit de vivienda, la incapacidad de pago de obligaciones tributarias y el impago de los servicios públicos domiciliarios, profundizando el alejamiento de los ciudadanos de las instancias locales de participación, especialmente de las Juntas de Acción Local, que no pueden sesionar ni operar para discutir asuntos esenciales de infraestructura, movilidad, regulación urbanística, cobro de impuestos, propiedad o uso del suelo y equipamientos colectivos educativos, culturales o sanitarios que son esenciales para enfrentar la crisis sanitaria actual (La Razón, 2020).

Según cifras del DANE la crisis del COVID 19 en Montería en 2020 dejó 7147 nuevos desempleados, provenientes de las zonas más vulnerables de la ciudad, alcanzado una tasa de desempleo del 16.91% a nivel nacional. La tasa de desocupación de Montería para 2020 fue de 154000 ciudadanos desocupados, mientras para 2019 fue de 142000 desocupados (La Razón, 2020).

La falta de participación de los ciudadanos de estos barrios particularmente afectados por el COVID dentro de la ordenación territorial es tan evidente, que en el proyecto de ordenamiento propuesto por la Alcaldía de Montería no se proponen políticas para aumentar la cobertura de infraestructura hospitalaria y de unidades de cuidados intensivos para el COVID, al igual que no se contemplan acciones para aliviar obligaciones tributarias como el impuesto predial o de valoración, el pago servicios públicos domiciliarios que son las necesidades más urgentes que enfrenta esta población ubicada en estas zonas marginales.

Tampoco hay alivios o auxilios económicos, aunque sea de carácter temporal para el pago de las tarifas del transporte público, ni tampoco hay un plan extraordinario de movilidad que permita mitigar los riesgos derivados del uso desordenado del transporte público, siendo las medidas de confinamiento o de restricción de movilidad, las únicas regulaciones territoriales que se han adoptado para reducir la afectación generada por el COVID 19 en la ciudad.

Asimismo, no se han adoptado medidas de orden territorial de carácter urgente por la situación del COVID 19 para el sector agropecuario, pesquero y turístico del cual derivan los ingresos, los pobladores de bajos ingresos de la ciudad, cuyas aspiraciones no fueron tenidas en cuenta por la Administración municipal. Ello demuestra que la Alcaldía de Montería no ha tenido totalmente en cuenta la participación de los ciudadanos, especialmente de aquellos ubicados en los barrios excluidos de la ciudad en la ordenación territorial, en la medida que los legítimos intereses de estos habitantes no se han materializado en políticas públicas que permitan avanzar en la igualdad de oportunidades y derechos frente a asuntos como el acceso a vivienda digna, servicios públicos domiciliarios, equipamientos colectivos de calidad, cobertura del transporte público y pago de impuestos municipales, profundizándose la inequidad y la segmentación económica que existe en la ciudad.

Conclusiones

1. Los desafíos para los ciudadanos de Montería frente a la ordenación del territorio, pasan por profundizar la democracia participativa desde el nivel local, aunando esfuerzos para que cualquier persona o grupo de individuos puedan influir de forma efectiva en la formulación

y en la toma de decisiones gubernamentales sobre la regulación del uso del suelo y el desarrollo socio económico, con el fin que se tengan en cuenta las necesidades de los habitantes que van ser afectados por la ordenación urbanística y se valoren sus opiniones sobre la regulación de materias sensibles para sus intereses como el acceso a la vivienda, la cobertura de servicios públicos, la distribución del espacio público, la reglamentación del transporte público, la movilidad, la localización de equipamientos colectivos y bienes públicos, la protección de los recursos, ambientales y paisajísticos y la tutela del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico de la ciudad. Para ello se requiere que haya más participación de los ciudadanos más vulnerables y excluidos en el ordenamiento territorial, de manera que haya un contrapeso a los poderes políticos y económicos de la ciudad que buscan apropiarse de las instancias locales participativas de ordenación urbana para impulsar un modelo de desarrollo excluyente e inequitativo.

2. El uso de los mecanismos de participación ciudadana se constituye en un reto fundamental para la ordenación territorial de Montería, pues dota a los ciudadanos de instrumentos para intervenir sobre las decisiones que toma la Administración que tienen incidencia sobre su desarrollo social y económico, superando el rol de meros electores de sus autoridades locales, para constituirse en ciudadanos responsables con el manejo de lo público, que pueden influir de manera directa sobre las diferentes normas locales que rigen sus destinos. Los monterianos pueden usar la iniciativa popular que permite que un número mínimo de personas inscritas en el censo electoral del municipio, presenten un proyecto de acuerdo ante el Concejo de Montería sobre materias relacionadas con el uso del suelo. Igualmente pueden acudir a la consulta popular siempre que sean convocados por el alcalde para expresar su aceptación o rechazo sobre proyectos normativos de ordenación territorial que incidan sobre sus derechos individuales o colectivos. Asimismo, pueden convocar referendos aprobatorios o derogatorios frente a disposiciones del ordenamiento territorial que les sean favorables o desventajosas, adicionalmente están facultados para organizar cabildos abiertos con las Juntas de Acción Local para discutir planes o programas urbanísticos que incidan sobre sus barrios y también para realizar veedurías ciudadanas para monitorear actos, operaciones o contratos de la Administración local. De esta forma, aun cuando haya barreras institucionales y sociales para fomentar y ejecutar estos mecanismos participativos, se comienza a generar

una cultura de participación en el ámbito de lo público dirigida a que las decisiones de la Administración sean más consecuentes con las necesidades de los ciudadanos.

3. La participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial tiene que ser cada vez más amplia y holística y debe procurar concretarse en mecanismos que permitan que los ciudadanos puedan participar desde los debates o fases preliminares para construir la visión social y económica del municipio mediante la deliberación de las tendencias de crecimiento urbano y las dinámicas productivas; asimismo es importante que los ciudadanos pueden contribuir de manera efectiva, en los debates sobre el diagnóstico del municipio, para que brinden sus opiniones sobre el estado actual del territorio, sus potencialidades, limitantes y sus conflictos existentes; adicionalmente es relevante que intervengan en la toma de las decisiones de la Administración en la formulación e implementación de la ordenación territorial, de manera que aporten al debate sobre la imagen y visión deseada de sus barrios, veredas y comunas conforme a sus necesidades y deseos, ayudando en la adopción de programas de vivienda de interés social para su beneficio, la construcción de infraestructuras y desarrollos urbanos y ecológicos que les sean útiles para sus intereses comunitarios y también en el seguimiento y evaluación de los ajustes necesarios que necesite el plan para encaminarlo hacia la dinámica que esté tomando el desarrollo del territorio, ahondando en mayores niveles de participación que realmente hagan visibles sus necesidades y se adopten estrategias estructurales para garantizar su satisfacción.

4. Una de las instancias participativas que puede dar respuesta a los desafíos de la intervención ciudadana en el ordenamiento territorial de Montería, es el Consejo Territorial de Planeación, ya que agrupa una serie de representantes de organizaciones profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias de diferentes zonas de la ciudad, que pueden formular conceptos y recomendaciones a la Administración local en cabeza de la Secretaría de Planeación, para que junto con la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge y la gobernación de Córdoba adopten medidas tendientes dentro de la regulación territorial que sean consistentes con las legítimas aspiraciones de los ciudadanos. Aunque esas instancias de participación se enfrentan a dinámicas de corrupción y clientelismo que pretenden instrumentalizarlas para fines políticos y económicos, es fundamental que haya

una mayor fuerza participativa por parte de quienes las conforman, para que sean realmente canales de comunicación entre la Administración local y los ciudadanos en la ordenación territorial.

5. Conforme a las evidencias documentales revisadas, uno de los desafíos más sustantivos frente a la ordenación territorial, es que los habitantes de los sectores más vulnerables de la ciudad de Montería han sido excluidos históricamente de la participación en la planificación de sus barrios, veredas y comunas, pues el contexto en el que perviven estas personas, caracterizado por el déficit de servicios públicos, la falta de oportunidades de empleo, su ubicación en asentamientos informales e inseguros, la ausencia de formación educativa o profesional, hacen que sean marginados de las instancias participativas locales, en la medida que la Administración municipal no los incluye de forma efectiva como actores importantes y estratégicos para la configuración de la ordenación territorial. Al respecto, hay que anotar que el ordenamiento territorial es un proceso muy joven en esta ciudad, que inició en el año 2002 con la aprobación del primer POT de Montería y ello ha contribuido a que sea complejo que los ciudadanos puedan articularse con la Administración en la formulación e implementación de acciones y medidas para el desarrollo social y económico de la ciudad.

6. Existe un reto trascendente para hacer efectiva la participación ciudadana en la planificación territorial de Montería, que es la mala percepción y la creciente desconfianza de los habitantes en las autoridades locales que formulan e implementan la ordenación local, lo que ha contribuido a alejarlos de las instancias de participación ciudadana como Juntas de Acción Local, cabildos abiertos y mesas territoriales de planeación, en la medida que consideran que la Administración local los ha excluido de inferir en los procesos decisorios de ordenación urbanística y ha sido incapaz de darles una solución a sus necesidades sociales en materia económica, social, cultural y ambiental. Esta situación requiere de políticas y estrategias dirigidas a incluir a los ciudadanos de los barrios o sectores vulnerables en las dinámicas de planeación territorial, para cambiar la tendencia histórica que los ha excluido de estas decisiones fundamentales para su desarrollo.

7. Las evidencias documentales muestran que un desafío importante en materia de fortalecimiento de las instancias participativas en Montería, es que ciudadanos han estado al margen o indiferentes ante los asuntos públicos y la ordenación del territorio, generando esto un modelo de ciudad profundamente inequitativo, que ahonda las desigualdades en materia de vivienda, acceso a servicios públicos, cobertura y calidad del transporte y los equipamientos colectivos. Sin embargo, en la formulación de este último POT, las evidencias muestran unos procesos de participación ciudadana que se han ido realizando progresivamente y que pueden ir poco a poco cambiando esta dinámica excluyente.

8. Es importante advertir que la actual crisis del COVID 19 ha ahondado el déficit en materia de participación por parte de los sectores más vulnerables de Montería, sin que la Administración haya adoptado medidas efectivas dentro del proyecto de ordenación territorial para proteger sus intereses en materia de empleo, infraestructura, movilidad, regulación del suelo, tarificación inmobiliaria y costos de servicios públicos que les permitan recuperarse económicamente o incorporarse nuevamente al desarrollo de la ciudad, asunto que debe ser abordado de manera profusa y estructural por parte de las autoridades locales.

Bibliografía

Acevedo Vélez, J.J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, 17(22), 291-308.

Alcaldía de Montería. (2018). Socialización y Formulación del nuevo POT. Disponible en: <https://www.monteria.gov.co/publicaciones/2087/socializacion-inicial-del-de-la-formulacion-del-nuevo-pot-de-monteria/>

Alcaldía de Montería. (2019). Socialización y Formulación del nuevo POT. Disponible en: <https://www.monteria.gov.co/publicaciones/2233/socializacion-y-formulacion-del-nuevo-pot-monteria/>

Alcaldía de Montería. (2020a). Montería Sostenible de cara al Sinú. Plan de acción municipal. Disponible en <https://webimages.iadb.org/PDF/MONTERIA+BAJA.pdf>

- Alcaldía de Montería. (2020b). Bases del Plan de Desarrollo de Montería “Gobierno de la Gente” 2020-2023. Lineamientos estratégicos. Disponible en http://ieu.unal.edu.co/images/Planes_de_Developmento_2020/Base_plan_de_Developmento_Monteria.pdf
- Alcaldía de Montería. (2021). Proyecto de Acuerdo por medio del cual se adopta una Revisión General Ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial de Montería.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿Mecanismos de control político, o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, 18(35), 9-34.
- Arias Arbeláez, F.A y Vargas, G.M. (2010). Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal. *Sociedad y Economía*, (19), 279-304.
- Camelo Garzón, A.N., Solarte Pazos, L., y López, O. (2014). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad y Economía*, (28), 163-180.
- Carrión, A., Vieyra, A., Arenas, F. y Alvarado, V. (2020). Políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. *Revista de Geografía Social Norte Grande*, (77), p-5-10.
- Cedeño Álvarez, E.S. (2019). *La participación ciudadana en la construcción del plan de ordenamiento territorial departamental*. Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Cobertura Noticias. (11 de febrero de 2021). La apuesta del nuevo POT de Montería: sostenibilidad y reactivación económica. Disponible en: <https://coberturanoticias.com/2021/02/11/la-apuesta-del-nuevo-pot-de-monteria-sostenibilidad-y-reactivacion-economica/>
- Concejo de Montería. (2010). Acuerdo 029. Disponible en: <https://www.monteria.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=visorpdf&id=1174&pdf=1>

- Congreso de la República. (1994). *Ley 142 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994.
- Congreso de la República. (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994
- Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 43.091 del 24 de julio de 1997.
- Congreso de la República. (2003). *Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*. Diario Oficial No. 45.376 del 19 de noviembre de 2003.
- Constitución Política (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991
- Corte Constitucional (2002). Sentencia C-643 de 2000. M.P: Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional (2015). Sentencia C-150 de 2015. M.P: Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional (2016). Sentencia C-192 de 2016. M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional (2018). Sentencia SU-095 de 2018. M.P: Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional (2019). Sentencia C-053 de 2019. M.P: Cristina Pardo Schlesinger.
- Díaz Morales, L.T. (2014). *Veeduría ciudadana con elementos conceptuales y metodológicos sobre el control social*. Villavicencio: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Díaz Padilla, J.C. (2015). La participación ciudadana para transformar Montería. Disponible en <https://www.las2orillas.co/la-participacion-ciudadana-para-transformar-monteria/>
- Fernández Rivera, R.M. (2018). Reflexiones sobre el referéndum: ¿Una sencilla herramienta en democracia. *Foro Nueva Época*, 21(2), 97-114.
- Fonseca González, J.G. (2012). La democracia participativa en Colombia ¿falacia o realidad? *Revista Derecho y Realidad*, (19), 54-64.

- Garcés Prettel, M. E. y Palacio Sanudo, J. (2010). La cultura política monteriana: Una mirada desde las dinámicas de participación en la ciudad de Montería. *Entornos*, 1(22), 85-94.
- Garcés Prettel, M.E., Palacio Sanudo, J. y Aguilar Rodríguez, D.E. (2010). Análisis de la cultura política de Montería en el período 2006-2008, desde las categorías de participación y comunicación política. *Investigación y Desarrollo*, 18(1), 44-67.
- Garcés Villamil, M. y Rapalino Bautista, W. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), 52-62.
- Gómez Orea, D. *Ordenación Territorial*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.
- González Cabezas, M. (2018). *La participación ciudadana como herramienta para la equidad territorial: estudio de los movimientos ciudadanos durante la crisis económica*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Hernández Bonivento, J.A. (2017). Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 17(32), 67-80.
- Hernández Botia, S.A y Martínez Peña, O.S. (2015). *El ordenamiento territorial en Colombia a partir de la Ley 1454 de 2011. Una aproximación jurídica e histórica al proceso legislativo*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Hernández Peña, Y.T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109.
- Hernández Tirado, K. y Orozco Poveda, D.M. (2018). La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado. *Revista Jurídica Derecho*, 7(8), 97-109.
- Hinestroza Cuesta, L. y Hurtado Mosquera, J.A. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12(2), 59-76.

- Isaza Espinosa, C. y Henao Pérez, J. C. (2018). *Corrupción, política y sociedad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- La Jornada (17 de febrero de 2021). Cabildo abierto para discutir el POT será el 19 de marzo. Disponible en: <https://www.gsnoticias.com/cabildo-abierto-para-discutir-el-pot-sera-el-19-de-marzo-se-hara-virtual/>
- La Razón (2020). Crisis del coronavirus ha dejado más de 7 mil nuevos desempleados en Montería. Disponible en <https://larazon.co/monteria/crisis-del-coronavirus-ha-dejado-mas-de-7-mil-nuevos-desempleados-en-monteria/>
- Mafla Arango, M. (2001). *Fundamentos de Veeduría. Veeduría para todos*. Cali: Artes Gráficas del Valle Ltda.
- Manero, F. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones. *Cuadernos Geográficos*, 47(2), 47-71.
- Montecinos, E. y Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 341-356.
- Negrete, V. (2017). *El proceso de reubicación de población desplazada por la violencia en predios rurales del municipio de Montería*. Montería: ACNUR.
- Ortega Montes, J.E., Puello Alcocer, E.C. y Valencia Jiménez, N.N. (2014). Pobreza rural y Políticas neoliberales: un caso Por resolver en Montería- Córdoba. (Colombia). *Investigación y Desarrollo*, 22(2), 239-261.
- Palma Díaz, C.A y Ramírez Quiroga, J.F. (2019). *Efectos reales de las consultas populares elaboradas por entes territoriales*. Villavicencio: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Pastor, E. (2012). Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social. *Revista Sociedad y Estado*, 27(3), 663-688.
- Pateman, C. (2014). *Participación y teoría de la democracia*. Cambridge: Universidad de Cambridge.

- Pearce, J. (2017). *Violencia y seguridad: dos claves para resignificar la paz*. London: Escuela de Economía de Londres.
- Pinedo López, J.W. (2012). *Urbanización marginal e impacto ambiental en la ciudad de Montería*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Pinedo López, J. y Lora Ochoa, C. (2019). Intervenciones urbanas con enfoque de sostenibilidad: estrategia contra la informalidad en Montería, Colombia. En XIII CTV 2019. Proceedings: XIII International Conference on Virtual City and Territory: “Challenges and paradigms of the contemporary city”: UPC, Barcelona, October 2-4, 2019. Barcelona: CPSV, 2019, p. 8702. E-ISSN 2604-6512.DOI <http://dx.doi.org/10.5821/ctv.8702>
- Presidencia de la República. (1998). *Decreto 1504 de 1998. Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*.
- Ramírez Nardis, A. (2016). Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa. *Revista IUS*, 10(37), 171-192.
- Restrepo, M. y Vega, A. (2017). Montería, espacio público de maqueta. Una mirada a su normativa. *Revista de Antropología y Sociología*, 19(2), 49-73.
- Rodríguez Aparicio, J. (2020). Participación ciudadana en la modificación o revisión de los POTs. Disponible en <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/participacion-ciudadana-en-la-modificacion-o-revision-de-los-pots-3049692>
- Sánchez Vera, P.J, y Contreras Vargas, J.L. (2012). El Referendo constitucional en Colombia. *Revista Academia y Derecho*, (3), 52-78.
- Sofán Sánchez, A y Giraldo García, M. (2015). Montería de espaldas al Sinú. *Cuaderno Regional*, (10), 277-484.
- Téllez Roncancio, C.A. (2009). Los conceptos de participación al interior de las Juntas Administradoras Locales. *Vía Iuris*, (7), 60-77.

- Trujillo Osorio, C y Escobar Gómez, A.L. (2015). Restricciones conceptuales del ordenamiento territorial colombiano; usos del territorio y formas de propiedad. *Revista Entramado*, 11(2), 20-36.
- Velásquez, F y González, E. (2020). ¿Qué ha pasado en la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Vega Martínez, A.A., Hernández Buelvas, E.J. y Barbera Alvarado, N E.F. (2021). Cultura urbana desde el habitar en la zona costanera del Departamento de Córdoba-Colombia. *Revista de Gestión Urbana*, 13(1), 1-13.
- Vega Martínez, A.A., Hernández Buelvas, E.J., y Barbera Alvarado, N. (2019). Configuración territorial del hábitat en el asentamiento informal Alfonso López de la ciudad de Montería-Colombia. *Revista INVI*, 34(97), 81-103.
- Vega, A., Hernández, E., Barbera, N. y Mestra, C. (2018). *Representación del territorio como forma de apropiación política y social en asentamientos informales de la ciudad de Montería-Colombia*. Venezuela: Fondo Editorial Universitario Servando Garcés de la Universidad Politécnica Territorial Alonso Gamero.
- Zapata Osorno, E. (2016). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Estudios Políticos*, (49), 167-185.