

## Avances metodológicos del proceso de adopción de los Planes de Ordenamiento de segunda generación frente a los vacíos jurídicos de la Legislación Colombiana en materia de Ordenamiento Territorial a la luz del P.O.T. Armenia 2007/2019 “Una Ciudad para la Vida”.<sup>1</sup>

Advances methodological making process of adoption of management plans for second generation compared with legal loopholes of the Colombian Legislation in the field of spatial planning in light of POT Armenia 2007/2019 "A City for Life".

Arq. Marco Antonio Ramirez Ospina <sup>2</sup>

Departamento administrativo de Planación Municipal (DAPM). Alcaldía de Armenia, Universidad La Gran Colombia.

### Resumen

Las nuevas realidades territoriales, bajo el innovador panorama constitucional colombiano, requieren de procesos de planificación coherentes, ajustados a las necesidades reales de desarrollo de nuestras sociedades en constante crecimiento. Se requieren acciones inmediatas y contundentes de fortalecimiento, asistencia técnica, desarrollo institucional e implementación de instrumentos de Gestión y financiación del suelo, para responder a la insuficiente capacidad de los entes territoriales para asumir con responsabilidad la formulación e implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial planteados por la ley y la normatividad urbanística vigente. Dicha normatividad, dada su falta de reglamentación y regulación, hace compleja su aplicación en pequeñas y medianas ciudades, debido a la deficiente capacidad operativa y ejecutoria que tienen sus administraciones.

El 24 de enero de 1999 el Concejo Municipal de Armenia aprobaba el primer plan de ordenamiento territorial para un municipio Colombiano bajo el marco de la Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997. Veinticuatro horas después se produce un sismo de 6.4 grados (Richter) con epicentro a 24 kilómetros de distancia, generando devastadoras consecuencias en toda la región del eje cafetero, tanto en lo físico como en lo social: “*Cuando teníamos las respuestas... cambiaron las preguntas*”. Las nuevas determinantes territoriales generadas como efecto de la tragedia pondrían el proceso de implementación del plan en un escenario complejo y contradictorio. A pesar de que el concepto de gestión del riesgo había sido abordado por el P.O.T., las realidades del desastre superaban la expectativa planificadora, desbordando cualquier escala de ejecutabilidad de la norma recientemente aprobada.

El equipo de formulación del nuevo plan, bajo la coordinación del D.A.P.M. y con apoyo de la academia identificó de manera inmediata la complejidad del proceso. Además, realizó aportes que permitieran a los demás municipios Colombianos evitar cometer los mismos errores, superar los obstáculos, agilizar procesos particulares de planificación territorial y dotar así a sus municipios de unos Planes de Ordenamiento mas aterrizados, realizables y sobretodo mas consecuentes con las necesidades particulares de sus municipios.

**Palabras claves:** Ordenamiento Territorial / Planes / Gestión / Gobernabilidad / Modelo de Ocupación / Colombia.

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el “IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial”, Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007. Mendoza. Argentina.  
Fecha de aprobación: 23/07/2008 – Fecha de publicación: 31/07/2008.

<sup>2</sup> Arquitecto.

## Avances metodológicos del proceso de adopción de los Planes de Ordenamiento de segunda generación frente a los vacíos jurídicos de la Legislación Colombiana en materia de Ordenamiento Territorial a la luz del P.O.T. Armenia 2007/2019 “Una Ciudad para la Vida”.<sup>3</sup>

**Advances methodological making process of adoption of management plans for second generation compared with legal loopholes of the Colombian Legislation in the field of spatial planning in light of POT Armenia 2007/2019 "A City for Life".**

*Arq. Marco Antonio Ramirez Ospina*<sup>4</sup>

Departamento administrativo de Planación Municipal (DAPM). Alcaldía de Armenia, Universidad La Gran Colombia.

### Abstract

The new regional realities, under the innovative Colombian constitutional landscape, require consistent planning processes, adjusted to the real needs of developing our societies constantly growing. It requires immediate and forceful actions of strengthening, technical assistance, institutional development and implementation of tools for land management and financing, to respond to the insufficient capacity of local authorities to assume responsibility for the formulation and implementation of planning tools and management Territorial raised by law and regulations urban force. Such regulations, given its lack of regulation and regulation, makes complex application in small and medium-sized cities, due to poor operational capabilities that are enforceable and their administrations. On January 24, 1999 the Municipal Council of Armenia approved the first plan land use for a Colombian municipality under the framework of the Law on Territorial Development 388, 1997. Twenty-four hours after an earthquake occurs of 6.4 degrees (Richter) with epicenter at 24 kilometers away, producing devastating consequences throughout the region axis of coffee, both in physical as well as social: "When we had the answers the questions changed...". The new territorial generated determining the effect the tragedy would put the process of implementing the plan in an arena complex and contradictory. Although the concept of risk management had been approached by the POT, the realities of the disaster exceeded the expectation planner, overwhelming any scale of enforceability of the rule recently adopted.

The team of formulating the new plan, under the coordination of DAPM and with support from the academy immediately identified the complexity of the process. In addition, contributions made to allow other municipalities Colombian avoid the same mistakes, overcome obstacles, streamline processes particular spatial planning and to equip and municipalities about their plans to order more grounded, workable and above all more consistent with the particular needs their municipalities.

**Keywords:** Territorial Management / Plans / Management / Governance / Model Occupation / Colombia.

<sup>3</sup> Ponencia presentada en el "IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial", Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007. Mendoza. Argentina.  
Fecha de aprobación: 23/07/2008 – Fecha de publicación: 31/07/2008.

<sup>4</sup> Arquitecto.

## **Avances metodológicos del proceso de adopción de los Planes de Ordenamiento de segunda generación frente a los vacíos jurídicos de la Legislación Colombiana en materia de Ordenamiento Territorial a la luz del P.O.T. Armenia 2007/2019 “Una Ciudad para la Vida”**

### **1. Introducción**

Las nuevas realidades territoriales, bajo el innovador panorama constitucional colombiano, requieren de procesos de planificación coherentes, ajustados a las necesidades reales de desarrollo de nuestras sociedades en constante crecimiento. Se requieren en nuestro contexto, acciones inmediatas y contundentes de fortalecimiento, asistencia técnica, desarrollo institucional e implementación de instrumentos de Gestión y financiación del suelo, para responder a la insuficiente capacidad de los entes territoriales para asumir con responsabilidad la formulación e implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial planteados por la ley y la normatividad urbanística vigente<sup>5</sup>. Dicha normatividad, en sí misma, presenta un amplio panorama de acción en cuanto a la oferta de estrategias de financiación de los procesos de desarrollo, pero, dada su falta de reglamentación y regulación, se hace compleja su aplicación en pequeñas y medianas ciudades, debido a la deficiente capacidad operativa y ejecutoria que tienen sus administraciones. La realidad departamental, para una región en proceso de reconstrucción, después del sismo del 99, muestra un elevado número de documentos de planificación<sup>6</sup>, frente a unos desalentadores índices de ejecución de lo planeado, reflejando la ausencia de instrumentos financieros que permitan poner en marcha verdaderos procesos de desarrollo físico y social que beneficien a la colectividad, garantizando de este modo, la primacía del interés general y la función social y ecológica de la propiedad<sup>7</sup> planteadas en nuestro estado social de derecho.

### **2. Cronología: Iniciación, terminación, estado del conflicto**

Siendo la una de la tarde del 24 de enero de 1999, el Concejo Municipal de Armenia, aprobaba el acuerdo que adoptaba el primer plan de ordenamiento territorial para un municipio Colombiano bajo el marco de la Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997. Veinticuatro horas después, la tierra emitiría una alerta inmediata, produciendo un sismo de 6.4 grados en la escala de Richter con epicentro en Córdoba, a tan solo 24 kilómetros

<sup>5</sup> Fundamentalmente, la Ley 9ª de 1989 de Reforma Urbana, la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y sus decretos reglamentarios.

<sup>6</sup> Existen más de 45 instrumentos de planificación, para una población de apenas 600.000 Habitantes.

<sup>7</sup> Art. 52 Constitución Política de Colombia

de distancia de la capital, generando devastadoras consecuencias en toda la región del eje cafetero, tanto en lo físico como en lo social: “*Cuando teníamos las respuestas... cambiaron las preguntas*”. Las nuevas determinantes territoriales generadas como efecto de la tragedia, pondrían el proceso de implementación del plan en un escenario complejo y contradictorio. A pesar de que el concepto de gestión del riesgo había sido abordado por el P.O.T., las realidades del desastre superaban la expectativa planificadora, desbordando cualquier escala de ejecutabilidad de la norma recientemente aprobada. Hoy, nueve años después, y en momentos de evaluación del anterior proceso, Surgen muchos interrogantes respecto a la coyuntura generada en aquel momento: ¿Tenía el P.O.T. legalidad bajo esta nueva circunstancia para su aplicación?, ¿Debía formularse uno nuevo de manera inmediata?, ¿Qué hubiera sido de la ciudad y en general del proceso de reconstrucción liderado por el FOREC<sup>8</sup>, si en ese momento no existiese una herramienta de planificación como el POT adoptado un día antes?, ¿Qué tanto las gerencias zonales, encargadas por el FOREC de ejecutar y administrar la reconstrucción, se ciñeron a lo planteado en el P.O.T. y lo utilizaron como la herramienta jurídica orientadora del recurso?. Las respuestas a estas inquietudes, por cuestiones lógicas, no se conocieron de manera inmediata en ese momento, pero si han salido a la luz al momento de realizar la formulación de un nuevo P.O.T. para el municipio, una vez finalizada la vigencia del anterior planteada de manera estricta hasta el 31 de diciembre del 2006.

Dado este inconveniente en la redacción de la vigencia del P.O.T., que quedó expresada de manera errónea en términos de fecha exacta mas no de periodos de administración, la extensión del periodo de mandato de los alcaldes y gobernadores de tres (3) a cuatro (4) años, jurídicamente no aplicaba de manera automática para extender la vigencia del P.O.T., generando para éste caso un periodo de vigencia que no coincidió con el fin de un periodo de Administración Municipal. De esta forma el último año del mandatario local actual corresponderá al primer año de vigencia del nuevo P.O.T., aunque por efectos técnicos, dada la complejidad del proceso, el acuerdo no alcanzó a ser radicado en esa vigencia, razón por la cual, soportándose en el Artículo 28 de la Ley 388/97, el P.O.T. aprobado en el 99 continua vigente hasta la adopción del nuevo, que se espera se realice en el segundo periodo de sesiones del 2007 del Concejo Municipal de Armenia, una vez surtidas las instancias de validación respectivas.

---

<sup>8</sup> Fondo para la Reconstrucción Física y Social del Eje Cafetero

### 3. Proponentes y rol desempeñado

El Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Armenia DAPM, dando cumplimiento a lo planteado en el Art. 23 de la Ley 388, inició en junio de 2006, seis (6) meses antes del vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, el trámite para la formulación del nuevo plan, conformando un equipo interdisciplinario de asesores, en los campos de planificación, urbanismo, Arquitectura, Ingeniería, Movilidad, Economía, Medio Ambiente, Turismo, Comunicación Social, Derecho y Políticas Públicas entre otros, que se encargaría del proceso de formulación, socialización y adopción del nuevo P.O.T.; Tal equipo, bajo la coordinación del DAPM, durante la etapa de valoración y alcances identificó de manera inmediata que la complejidad del proceso y el volumen de trabajo generado por un proceso construido colectivamente con un enfoque absolutamente participativo desde la toma de decisiones, superarían ampliamente el plazo establecido por la ley, evidenciando uno de los primeros inconvenientes metodológicos de la norma en materia de tiempos y cronogramas para el desarrollo del proceso de formulación. Tal escollo, no sería el único a superar, dado que se hallaron además, vacíos en materia conceptual, procedimental, y de alcances en la redacción y elaboración de la norma marco (Ley 388/97), que tendrían que ser superados en la medida del avance del proceso mismo, a través de asesorías, consultas, indagación normativa y jurisprudencial, interpretación y desarrollos metodológicos propios, además de realizar en paralelo el seguimiento y documentación de los avances y aprendizajes obtenidos frente a la aplicación de la ley, con el objeto de evaluar el proceso y de generar aportes que permitieran a los demás municipios Colombianos aprehender ese conocimiento para evitar cometer los mismos errores, superar con más facilidad los obstáculos, avanzar con más agilidad en sus procesos particulares de planificación territorial y dotar así a sus municipios de unos P.O.T.'s mas aterrizados, realizables y sobretodo mas consecuentes con las necesidades particulares de sus municipios.

### 4. Presentación del caso a la luz de los conflictos Jurídicos

Analizar la dimensión Jurídica que involucra el proceso de formalización del Plan de Ordenamiento Territorial de Armenia 2007/2019 "*una Ciudad para la Vida*" como política de suelo, y el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en la construcción del plan, permite identificar los avances metodológicos del proceso de adopción de los Planes de Ordenamiento de segunda generación frente a los vacíos jurídicos de la legislación Colombiana en materia de Ordenamiento Territorial.

Dentro de ese marco, se identificaron conflictos jurídicos en los campos de:

- **Aplicación de determinantes de mayor Jerarquía, respecto a los procesos de ordenamiento del suelo rural:** El marcado sesgo que la ley 388 posee en cuanto a fraccionamiento entre áreas urbanas y rurales y a realizar sus proceso de planificación casi como componentes aislados, ha generado igualmente vacíos metodológicos en cuanto al proceso de ordenamiento rural, en el cual poco se ha avanzado a nivel nacional, más aun, teniendo en cuenta que sobre este suelo recaen determinantes normativas de diferente orden y escala, que complejizan el claro establecimiento de competencias entre las entidades del orden nacional, regional, departamental y local. Ejemplo de ello es la determinante de la UAF (Unidad Agrícola Familiar) establecida en la Ley 160 de 1994<sup>9</sup> del orden nacional, que para el caso del municipio de Armenia se encuentra establecida de un mínimo de 25,89ha frente a un promedio real de predios rurales de 1,16 ha, muy por debajo de la norma y con difíciles posibilidades siquiera de buscar equilibrarse; igualmente los procesos de ordenación de cuencas hidrográficas<sup>10</sup>, que para el contexto de Armenia aplica de manera particular el de la cuenca del Rio de la Vieja y en especial la Unidad de Manejo de Cuenca Rio Quindío, que al mismo tiempo le sirve de límite municipal, sobre el cual se deben respetar las determinantes emanadas de la autoridad ambiental, dejando las competencias y la autonomía municipales reducidas a la aplicación de lineamientos superiores en la clasificación de usos del suelo.

En este sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial de Armenia, entendido como unidad de planificación bajo una visión Sistémica<sup>11</sup> y Holística<sup>12</sup>, otorga tanta importancia a cada una de las partes (en términos de sistemas estructurantes, atributos y dimensiones, donde cada elemento del sistema es función de algún otro elemento, no habiendo elemento aislado), como al todo, entendido como el plan de manera integral (un todo irreducible en el cual lo más importante son las relaciones entre los componentes), que a su vez estará articulado al sistema nacional de Planificación, desarrollándose en estrecha relación con el Plan Decenal Ambiental, los Planes de gestión ambiental regional – PGAR's y los Sistemas de Gestión Municipal – SIGAM, los Planes de desarrollo a distintas escalas y demás instrumentos de planificación, para alcanzar la máxima coherencia y eficacia. Igualmente, el P.O.T. aborda la reflexión integral sobre la realidad

<sup>9</sup> Sistema Nacional de Reforma agraria y desarrollo rural

<sup>10</sup> Establecidos en la ley 99 de 1993 que crea el Sistema Nacional Ambiental

<sup>11</sup> Von Bertalanffy, Ludwig, biólogo europeo que en los años 50 desarrollaría la "Teoría General de Sistemas" que controvierte el método científico tradicional que analiza el pensamiento por compartimentos estancos.

<sup>12</sup> Dada su comprensión contextual de los procesos.

territorial en aspectos socio-políticos, culturales, económicos y ambientales, a la luz de sus características particulares y el análisis de sus ventajas en el entorno amplio. Así, la visión Prospectiva<sup>13</sup> del POT, basada en una construcción colectiva con la participación y concertación de todos los actores sociales, institucionales y políticos, tiene un alcance de largo plazo, que trasciende a la planificación estática y de corto plazo que impedía continuidad del desarrollo municipal. Igualmente, la incorporación del concepto de gestión integral del territorio, busca acompañar las decisiones del POT de reflexiones sobre los recursos financieros, las responsabilidades de los actores públicos y privados y los procedimientos de gestión de suelos y reparto de cargas que la hacen viable.

- Definición alcance y contenido del derecho de propiedad, particularmente en cuanto a la operativización y aplicación de su función ecológica:** Consagrado en el artículo 58 de la carta magna, este principio limita la propiedad como un derecho real, mas no absoluto en Colombia, la cual implica deberes y obligaciones por parte de los propietarios de terrenos o construcciones, representadas en las cargas y los beneficios generados del proceso urbanizador, legitimizando la prevalencia del interés general sobre el particular bajo una figura de corresponsabilidad y solidaridad entre el sector público y los actores privados que intervienen en el proceso ordenador. En ese orden de ideas, y reivindicando el concepto de función social, *“el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando, sin embargo, el núcleo del derecho en si mismo... La configuración legal de la propiedad, entonces, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de algunas obligaciones.”*<sup>14</sup> De este modo el P.O.T. de Armenia reconoce los planteamientos jurisprudenciales que determinan que la función social es un elemento constitutivo o esencial de la propiedad y no un elemento externo a ella, y que dicha función compromete a los propietarios con el deber constitucional de la solidaridad.

Del mismo modo, el concepto de función ecológica, vanguardista entre las constituciones latinoamericanas, no ha sido suficientemente desarrollado ni en la ley ni en la jurisprudencia y escasamente ha sido abordado desde escenarios académicos, razón por la cual, le corresponde al P.O.T. de Armenia, operativizarlo

<sup>13</sup> Conjunto de análisis y estudios sobre las condiciones técnicas, científicas económicas y sociales de la realidad futura con el fin de anticiparse a ella en el presente. WordReference.com Diccionario de la lengua española.

<sup>14</sup> Sentencia T-427 del 28 de agosto de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

dentro de la responsabilidad de hacer prevalecer el interés general en términos de sostenibilidad, no solo para la generación actual sino también, para las generaciones futuras, más aun, bajo las enormes potencialidades que posee el territorio municipal de Armenia desde su plataforma ambiental, en pos del aprovechamiento, conservación y adecuado manejo de las micro cuencas urbanas como patrón de ordenamiento determinante para la definición de nuestro Modelo de Ocupación. El POT incorpora “Instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras”<sup>15</sup>, desde la definición de objetivos estratégicos, la visión de ciudad, el Modelo de Ocupación las políticas sectoriales y los instrumentos de Gestión del suelo.

- **Tensiones entre los intereses ambientales y los intereses del desarrollo urbano y entre lo rural y lo ambiental, en cuanto a la ausencia conceptual y metodológica en la determinación del Modelo de Ocupación Territorial:**

Según la ley 388 de 1997 el Modelo de Ocupación Urbana debe tomar en consideración los elementos naturales y paisajísticos del terreno, la estructura vial y la accesibilidad al transporte y a los servicios básicos, así como la disponibilidad de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, en un marco de objetivos socioeconómicos explícitos.

Según el párrafo 1º del Artículo 12 de ésta ley, referente al contenido del componente general del P.O.T., por Modelo de Ocupación se entiende la estructura urbano- rural e intra-urbana, que buscan fijar de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determinar las grandes infraestructuras requeridas para soportar éstas actividades y establecer los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades especialmente separadas.

El modelo de ocupación a la luz de este nuevo proceso de ordenamiento va mas allá de lo eminentemente planteado en la ley, logrando una espacialización de las dimensiones sobre el territorio en busca de aportar a los procesos de Desarrollo generando impactos positivos desde la plataforma Físico –Espacial. Este planteamiento conduce a plantear un Modelo que no solo consiste en la estructuración y definición de unos parámetros de crecimiento sino fundamentalmente en la sumatoria coherente de las diferentes capas y variables que intervienen en el ordenamiento del territorio, a la luz de la Visión Colectiva de

<sup>15</sup> Artículo 6º - Ley 388 de 1997



Ciudad, que permite concertar los Objetivos Estratégicos, que dan Marco a la definición del Modelo de ocupación.

Bajo este marco conceptual, el P.O.T. de Armenia entiende como Modelo de Ocupación el patrón de ordenamiento bajo el cual debe estructurarse la ciudad a nivel urbano- rural e intra- urbano que determina los parámetros sociales, económicos y habitacionales para el aprovechamiento del territorio desde un uso sostenible. De este modo, dicho modelo se convierte en un punto de encuentro, que permite expresar el Proyecto de Ciudad<sup>16</sup> como un proyecto de vida, para ponerlo en negativo sobre el territorio a través de la implementación de una estructura general disgregada en estrategias de uso y ocupación que están necesariamente blindadas a interpretaciones particulares en su aplicación, reconociendo la diversidad territorial bajo criterios comunes o generales. Es decir, el Modelo de Ocupación es en Armenia la representación físico espacial de la ciudad objetivo que se espera tener a futuro como producto de la aplicación de los objetivos de desarrollo del Plan.

La sumatoria de las capas de los diferentes sistemas estructurantes de ciudad, mas la normativa urbana y rural mas el sistema municipal de áreas de protección, mas los instrumentos de gestión son los elementos que componen este modelo de ocupación, el cual se ve traducido en los tratamientos urbanísticos, definidos a través de los parámetros para la edificabilidad del suelo especificados en las fichas normativas.

La adecuada aplicación de éste modelo, se convierte de éste modo en una forma de distribuir las actividades socio-económicas sobre el territorio de acuerdo a las características y potencialidades propias, garantizando Competitividad en lo Económico, Inclusión en lo Social, Identidad y Sentido de Pertenencia en lo Cultural, Gobernabilidad y Seguridad en lo Político pero sobretodo Sostenibilidad y Sustentabilidad en lo Ambiental.

- **Aplicación de obligaciones urbanísticas en la implementación de un sistema de reparto de cargas y beneficios, que como instrumento de gestión viabilice la generación de nuevo suelo urbanizable:** Subsidiario de la función pública del urbanismo y entendido de manera amplia y no solo como un instrumento de gestión de suelo, sino como un mecanismo para el reparto de las cargas u obligaciones que implican los procesos urbanísticos, la distribución

<sup>16</sup> Modelo Territorial, imagen deseable del territorio hacia el futuro que pretende consolidarlo de acuerdo a los fines propuestos en materia ambiental, social, económica, territorial y administrativa.

equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo es entendida en este proceso como *“todas las acciones tendientes a asignar unas reglas de juego para la utilización de los terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad”*<sup>17</sup>. Igualmente, bajo la figura de la Gestión Asociada, se busca alcanzar con este principio dos grandes objetivos en términos de *“la obtención del suelo urbano necesario para los elementos colectivos de soporte de la vida urbana (áreas protegidas, infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, áreas verdes y recreativas, equipamientos sociales) y dar igual tratamiento a los propietarios de suelo involucrados en una determinada operación urbana...estableciendo una adecuada combinación de mecanismos de concertación y coerción para lograr la asociación de los propietarios de los terrenos a la luz de los objetivos y directrices definidas en el plan”*<sup>18</sup>. Así, desde los parámetros de ocupación, se dará aplicación a esta figura, en aras de habilitar suelo urbanizable, al interior del perímetro urbano, bajo la figura de compensación ambiental, asumida en contraprestación al mejoramiento de las condiciones de edificabilidad en ciertos predios con características urbanísticas particulares, en busca de la consolidación de una ciudad compacta que desincentive el crecimiento horizontal, tanto desde criterios físicos de intervención, como desde parámetros de regulación normativa.

- **Procesos de ocupación informal por reasentamiento en zonas de protección ambiental y en espacio público:** A nivel Ambiental la ciudad de Armenia cuenta con aproximadamente 122 drenajes (cañadas o quebradas) que la atraviesan en todo su casco urbano. Éstos, se agrupan en 54 quebradas, que su a vez conforman 18 microcuencas que en su interior poseen una gran diversidad biológica de flora y fauna propia de la región, que debe ser protegida, valorada y asumida dentro de políticas de sostenibilidad ambiental de la ciudad, y como una nueva ventaja competitiva de este territorio. Este tipo de ciudad se genera dadas las características físicas del territorio que arrojan una conformación espacial con bordes naturales intercalados con ejes urbanizados producto de las formas de crecimiento espontáneo de la ciudad. Ello ha dando como resultado una agrupación “difusa” soportada en la plataforma ambiental (cañadas o quebradas) y con inmensos potenciales, pero que no ha sido reconocida ni apropiada en la

<sup>17</sup> COMBY, Josph, RENARD Vincent Les politiques foncières. y. Paris, PUF, Colección Que Sais-je?, 1996

<sup>18</sup> MALDONADO COPELLO María Mercedes, PINILLA PINEDA Juan Felipe, RODRÍGUEZ VITTA Juan Francisco, VALENCIA DÁVILA Natalia. Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico Colombiano. Marco Jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá Junio de 2006

memoria colectiva de los habitantes de estos sectores, generando enormes cinturones de asentamientos subnormales sobre los cuales se calcula que al 2006, se han reasentado más de diez mil personas, con todas las consecuencias que este fenómeno conlleva en materia social y ambiental, aumentadas por la amenaza de riesgo permanente, teniendo en cuenta que éstas zonas se encuentran definidas, desde el primer POT y con las actualizaciones de estudios técnicos de la CRQ, como zonas de alto riesgo (por deslizamiento o inundación en la ciudad).

La alta sismicidad de la zona, la presencia de la Falla Armenia, la Falla Danubio y las vulnerabilidades antrópicas son uno de los principales temas que frente a una gestión del riesgo se deben asumir en la ciudad para hacer compatible el asentamiento de la sociedad sobre este suelo. Así, el Modelo de Ocupación da cuenta de esta vulnerabilidad del territorio asumiéndola como un parámetro normativo.

- **Ejercicio de derechos colectivos de participación comunitaria en los procesos de formulación, adopción, seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial:** Emanado del artículo primero de la constitución política de Colombia de 1991, y en desarrollo del estado social de derecho, el principio de prevalencia del interés general aplicado al ordenamiento territorial, se establece como la principal plataforma que sustenta tanto la operativización de los instrumentos de gestión, como la aplicación de las políticas territoriales estructurantes, bajo la claridad de que estas, si bien generan beneficio para la mayoría de la población, en determinados momentos pueden afectar a minorías de propietarios en particular, sin que ello signifique la inviabilización de la norma. Del mismo modo, el principio de la Función pública del urbanismo, entendido como la responsabilidad de la administración pública en sus diferentes niveles, pero bajo la autonomía del municipio como entidad político administrativa, definir, caracterizar, intervenir y controlar las actuaciones urbanísticas que se requieren sobre el territorio, incluyendo su delimitación físico espacial, el establecimiento de los usos del suelo, la determinación de las políticas de ocupación, racionalización e intervención del suelo como base para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. No obstante, bajo la visión de los P.O.T.'s de segunda generación, este principio no está enfocado a promover la visión paternalista del estado bajo enfoques asistencialistas, sino por el contrario, identificarlo como un estado gestor, que asume el liderazgo de los procesos de planificación, pero que requiere la necesaria participación del sector privado y de la academia para la viabilización

financiera y operativa del proceso ordenador.”*La ciudad es un hecho colectivo que condiciona la vida de todos sus habitantes. La consecuencia Jurídica es que no se puede confiar a los intereses particulares las decisiones sobre los hechos colectivos*”<sup>19</sup>.

La aplicación de tales parámetros jurídicos, en términos del proceso metodológico de formulación del Plan, se ve desarrollada de manera amplia en el principio de Participación ciudadana y construcción colectiva de los procesos de planificación territorial; la constitución Colombiana de 1991 establece en el artículo 40 el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Es por ello, que “*la soberanía del estado democrático se basa en la pluralidad de la sociedad y su responsabilidad como ciudadanos para la toma de decisiones que enfoquen el desarrollo social*”, basados en los esquemas de participación enmarcados y definidos en las diferentes normativas nacionales. Igualmente, y de acuerdo con la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 388 de 1997 en su Artículo 22, la participación ciudadana es un requisito indispensable en este proceso<sup>20</sup>.

Del mismo modo, el Plan de Ordenamiento Territorial Armenia 2007 – 2019, entendiendo la importancia de la participación, más allá de lo eminentemente contemplado en la ley y en aras de superar los niveles exclusivamente informativos de los primeros POT’s que impidieron su verdadera apropiación por parte de la ciudadanía y por ende, disminuyendo sus niveles de ejecutabilidad, orienta su estrategia de socialización en busca de lograr la inclusión y la educación para fortalecer los procesos de participación ciudadana en la construcción de los planes de ordenamiento territorial. Así, la meta principal de una aplicación profunda y responsable de este principio se enfoca en lograr que los habitantes de Armenia estén en capacidad de reconocer el Plan de Ordenamiento Territorial como una herramienta para hacerse partícipes y responsables del futuro de su territorio.

<sup>19</sup> VIDAL PERDOMO. Sentencia 105 19 mayo 1989 Consejo de Estado Sección primera M.P. Guillermo Benavides Melo.

<sup>20</sup> “*En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan*”.

## 5. Actores participantes

La interacción con la comunidad y los diferentes actores del desarrollo se ha convertido en un parámetro indispensable para el P.O.T. de Armenia en cada una de sus etapas. El proceso se ha desarrollado a partir del diseño y elaboración de cartografía social, acompañado de un fuerte componente de comunicación para el desarrollo que garantiza la elaboración de un plan equitativo e incluyente.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, el P.O.T. debe hacerse con la información que acopie mediante la elaboración del diagnóstico técnico complementada con la suministrada por quienes conocen y viven la realidad del municipio día a día, y debe ser el resultado de un proceso de participación y concertación con todos los actores involucrados<sup>21</sup>:

Teniendo en cuenta este aspecto, se definieron grupos de trabajo para construir las políticas de la forma más adecuada y accesible a los diferentes actores. En este sentido, se seleccionaron 5 grupos a saber:

**Grupo 1 Comunidad:** Se trabajó en las diez comunas y en el sector rural, de acuerdo con la zonificación del Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

**Grupo 2 Entidades Públicas:** Alcaldía, Gobernación, Otros Municipios (Mesa de Planificación

Corporaciones Públicas, Asamblea, Concejo Municipal, Consejo Territorial de Planeación, y Autoridad Ambiental: Corporación Autónoma Regional del Quindío C.R.Q.

**Grupo 3: Entidades Privadas:** Sector Financiero, Fuerza Empresarial, Sector Cooperativo, Fondos de Empleados, Entidades Gremiales: Comité Intergremial, Cámara de Comercio, Medios de Comunicación, entidades de Promoción Turística, Sector Salud

**Grupo 4 Sector Educativo:** Universidades, Colegios, Institutos Educativos, Sena.

**Grupo 5 Organizaciones:** Grupos Cívicos, Grupos Étnicos, Jerarquía Eclesiástica, Jóvenes, ONG, Sociales y de Investigación.

Teniendo en cuenta estos aspectos y la importancia que reviste la comunicación para el P.O.T, se diseñó un proyecto de Comunicación para el Desarrollo que involucra varios componentes desde lo educativo, cultural, fundamentado en un proceso de comunicación directa que permita lograr la apropiación del ciudadano hacia el Plan, para convertirse en partícipe y responsable de su futuro, que tiene como objetivos:

- Construir de manera concertada la visión colectiva de ciudad
- Generar apropiación de los ciudadanos como protagonistas y artífices del Plan de Ordenamiento Territorial

<sup>21</sup> MINISTERIO DE VIVIENDA, AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL. Guía metodológica para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial.

- Comprometer y capacitar a la población como veedores del cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial

Tras el proceso de comunicación se logró elaborar un documento asequible a todas las comunidades sin perder su carácter técnico, de la misma forma se diseñó una presentación con animaciones, gráficos y e ilustración de planos, se elaboró un video educativo y se realizó publicidad masiva que le han permitido al receptor entender con mayor claridad las propuestas planteadas en el P.O.T.

## 6. Alternativas de solución

El proceso para definir los elementos constitutivos de nuestro Modelo de Ocupación conduce a la realización de un diagnóstico cualitativo y cuantitativo que permitió determinar la oferta territorial de atributos a la luz de las demandas de la población actual y proyectada para determinar de éste modo los requerimientos específicos en términos de: áreas requeridas, condiciones físico espaciales, dotación y localización de infraestructura, selección de tecnologías apropiadas, cambios culturales referidos a patrones de producción y consumo y estructura normativa y de gestión.

El anterior P.O.T. de Armenia aprobado en 1999 entendía por modelo de ocupación, el denominado Plan De Ocupación Del Suelo, que abordaba en el numeral 4.1. del Componente general unas políticas y estrategias que tenían por objeto alcanzar el reordenamiento, consolidación, readecuación y fortalecimiento del suelo urbano y rural del Municipio de Armenia, adoptando una nueva forma estructural del espacio y un patrón de ordenamiento territorial que estableció *“los elementos físico-naturales del territorio Municipal (Micro cuencas) como ordenadores ambientales”*. De éste modo se enunció lo que sería un modelo que terminaría entendiéndose de manera limitada como si fuera tan solo el factor del retiro de quiebre de pendiente de doce (12) metros para construcciones a borde de ladera, sin analizar de manera más profunda que este parámetro era tan solo una herramienta funcional para aproximarse a la estructuración de un modelo que no quedó lo suficientemente definido ni desarrollado de manera clara, con las necesarias consecuencias que esto tuvo para el desarrollo territorial del municipio.

Así, en busca de desarrollar éste concepto, ratificando lo encontrado en el Árbol Central de Problemas, y aplicando de manera profunda el principio de la función ecológica de la propiedad según las determinantes propias del territorio de Armenia, los elementos particulares que definen el Modelo de Ocupación para el municipio de Armenia, a la luz del marco conceptual analizado, de las realidades contextuales y de las dinámicas propias del territorio, son los siguientes:

- ✓ Perímetro Urbano y Forma de Crecimiento
- ✓ Línea base para medir Retiro de Quiebre de Pendiente
- ✓ Factores Ambientales desde las zonas de protección
- ✓ Porcentajes de Ocupación y de destinación de Suelo y Áreas mínimas de Vivienda
- ✓ Parámetros para el uso del suelo, la productividad y el aprovechamiento del Paisaje
- ✓ Sistemas estructurantes de ciudad a nivel ambiental, de Espacio público, de equipamientos, movilidad, patrimonio, servicios públicos y gestión del riesgo.

De este modo, la metodología planteada para la determinación del Modelo de Ocupación Territorial para el Municipio de Armenia, consistió en la elaboración de matrices de impacto cruzado, que permitieron realizar un análisis de cada uno de los elementos constitutivos del modelo, a la luz de los objetivos de desarrollo del plan, para el escenario actual, el tendencial y el proyectado, arrojando dieciocho determinantes físicas de ocupación, en términos normativos, urbanísticos, ingenieriles y arquitectónicos que, superpuestas como capas sobre el territorio, constituyen la representación físico espacial de la ciudad objetivo que se espera tener a futuro como producto de la aplicación de los objetivos de desarrollo del Plan, determinando el patrón de ordenamiento del suelo y estructurando el modelo de ocupación.

#### **Objetivos de desarrollo del P.O.T.**

- ✓ Consolidar a Armenia como centro articulador y generador de bienes y servicios en el entorno municipal, departamental y regional.
- ✓ Promover un territorio capaz de generar y reflejar oportunidades sociales, económicas, culturales y de gobernabilidad, respondiendo a la gestión del riesgo, para crear condiciones que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.
- ✓ Fortalecer la Dimensión Ambiental como eje ordenador y articulador del espacio natural con la estructura urbana y rural mediante una Gestión Integral del Territorio.

Es así como, bajo una nueva concepción y aterrizando la visión de ciudad que plantea consolidar **“Una Ciudad Para la Vida”** se requiere darle una nueva concepción al territorio valorándolo, no solo como un asunto físico, sino fundamentalmente como una plataforma para la sostenibilidad, la equidad y la competitividad, que permite incrementar

los niveles de calidad de vida bajo una Gestión integral del Riesgo soportada en la plataforma ambiental ordenadora. Así, se espera tener al 2019 una ciudad competitiva a escala humana, basada en un desarrollo sostenible y con unos elevados niveles de calidad de vida para nuestros habitantes urbanos y rurales.

**Bibliografía:**

- Comby, Joseph y Renard Vincent (1996) Les politiques foncières, Paris, PUF, Colección Que Sais-je?.
- Ley N° 9 de 1989 de Reforma Urbana
- Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y sus decretos reglamentarios.
- Maldonado Copello, M. Mercedes, Pinilla Pineda, J. F., Rodríguez Vitta, J. F., Valencia Dávila, N. (2006) "Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico Colombiano. - - - Marco Jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación". Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá Junio de 2006.
- Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial. (2001) "Guía metodológica para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial".
- Vidal Perdomo M.P, Benavides Melo, Guillermo (1989). Sentencia 105 19 mayo 1989 Consejo de Estado Sección primera
- Von Bertalanffy, Ludwing "Teoría General de Sistemas" Petrópolis, Vozes. 1976.