

Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
y de Relaciones Internacionales

Núm. 26, ISSN: 1692-8113

## Itinerario y énfasis del ordenamiento territorial en Colombia

Reflexiones al cumplir la Ley de Desarrollo  
Territorial, Ley 388 de 1997, una década de vigencia

Daniel Gómez López  
Alejandro Salas de La Vega  
Camilo Suárez

# Itinerario y énfasis del ordenamiento territorial en Colombia

Reflexiones al cumplir la Ley de Desarrollo  
Territorial, Ley 388 de 1997, una década de  
vigencia

Documento de investigación núm. 26

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES –CEPI–  
LÍNEA SOBRE ALTERNATIVAS DE DESARROLLO  
REGIONAL Y URBANO EN COLOMBIA  
SUBLÍNEA EN GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANA  
FACULTADES DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
Y DE RELACIONES INTERNACIONALES  
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO  
BOGOTÁ, D.C., 2007

**GÓMEZ LÓPEZ, Daniel**

Itinerario y énfasis del ordenamiento territorial en Colombia reflexiones al cumplir la ley de desarrollo territorial, ley 388 de 1997, una década de vigencia / Daniel Gómez López...[et. al].—Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales –CEPI-. Bogotá: Editorial del Rosario, 2007.

46 p.—(Serie Documentos. Borradores de Investigación; 26).

ISSN: 1692-8113

Derecho administrativo – Colombia / Ordenamiento territorial – Colombia / Urbanismo – Legislación – Colombia / Ley 388 de 1997 / I. Salas de la Vega, Alejandro / II. Suárez, Camilo / I. Título / II. Serie.

352.00724 SCDD 20

# Itinerario y énfasis del ordenamiento territorial en Colombia

Reflexiones al cumplir la Ley de Desarrollo  
Territorial, Ley 388 de 1997, una década de  
vigencia

Por: Daniel Gómez López  
Alejandro Salas de La Vega  
Camilo Suárez

Daniel Gómez López  
Alejandro Salas de La Vega  
Camilo Suárez  
Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

\* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores  
y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la  
reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.  
Todos los derechos reservados

Primera edición: diciembre de 2007  
Impresión: Caja gráfica  
Impreso y hecho en Colombia

# Contenido

1. Contextos y énfasis de referencia sobre el ordenamiento en Colombia .....	8
1.1. El OT con énfasis político e institucional: las jurisdicciones	9
1.2. OT con énfasis urbano. La consolidación del sistema de ciudades.....	14
1.3. El OT con énfasis ambiental: conservación de las áreas protegidas (ecosistemas estratégicos y parques naturales nacionales) .....	17
1.4. El OT desde la perspectiva funcional: el ordenamiento territorial jurisdiccional como obstáculo para la gestión pública .....	18
2. Ordenamiento territorial en Colombia: marco jurídico vigente	19
2.1. El desarrollo territorial a partir de la ley 388 de 1997...	22
2.1.1 Desarrollo instrumental de la Ley 388 de 1997 ..	23
2.1.1.1 El desarrollo instrumental desde la perspectiva de la gestión pública .....	24
2.1.1.2 El desarrollo instrumental referido a la participación ciudadana .....	28
3. Descripción de los planes de desarrollo territorial .....	29
3.1. El POT.....	29
3.1.1 Contenido del componente general del POT .....	30
3.1.2 Componente urbano del POT .....	31
3.1.3 Componente rural del POT .....	32
3.2. El PBOT.....	33
3.2.1 Componente general del PBOT.....	33
3.2.2 Componente urbano del PBOT .....	34
3.3 El EOT.....	35
4. Implementación de los planes territoriales.....	35
Anexo.....	42
POT de Bucaramanga .....	42
Bibliografía .....	45



# Itinerario y énfasis del ordenamiento territorial en Colombia

## Reflexiones al cumplir la Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997, una década de vigencia

Por: Daniel Gómez López<sup>1</sup>  
Alejandro Salas de La Vega<sup>2</sup>  
Camilo Suárez<sup>3</sup>

El plan de ordenamiento territorial es la herramienta por antonomasia de organización del territorio en Colombia. La forma como se diseñe y haga uso de él afecta de manera decisiva la capacidad de los municipios para responder a las actuales y futuras realidades urbano-rurales. En este sentido, resulta importante, e incluso necesario, reflexionar sobre la orientación que este instrumento ha tenido, con el propósito de establecer su funcionalidad y pertinencia. Un ejercicio de esta naturaleza requiere de un proceso de investigación que contemple los siguientes procesos: 1. Indagación sobre el estado del arte en la materia, lo cual implica revisar, no sólo la normatividad y las teorías que le dan sustento –principios y obje-

---

<sup>1</sup> Coordinador del Grupo de Estudios Regionales (GER) del Centros de Estudios Políticos e Internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

<sup>2</sup> Joven investigador adscrito al GER.

<sup>3</sup> Asistente de investigación del GER.



tivos— al ordenamiento territorial, sino, además, los resultados obtenidos mediante las políticas aplicadas. 2. Evaluación de la implementación, los contenidos y la base teórico-conceptual de los planes. 3. Construcción de un diagnóstico integral a partir del cual se puedan realizar propuestas que mejoren la forma como se construye el territorio desde los planes de ordenamiento territorial.

El presente documento forma parte de ese proceso inicial de investigación, y pretende describir a grandes rasgos la naturaleza, características y alcance de los planes territoriales, con el propósito de tener insumos para los procesos de análisis venideros. En él, se empieza haciendo un recuento histórico del ordenamiento territorial desde distintos énfasis, mostrando la evolución de las políticas estatales en la materia; se continúa con el marco jurídico en el que se sustenta hoy el ordenamiento territorial en el país; luego, se adentra en la Ley 388 de 1997 para dar a conocer su naturaleza, los principios que la rigen y las herramientas de las cuales se dispone para ordenar los territorios de los municipios; de inmediato se efectúa una revisión de la manera como estos planes se han implementado por las autoridades municipales y las dificultades y aciertos que en ese sentido han tenido. Finalmente se expone una reflexión del camino que debe seguir la investigación dado el panorama encontrado.

## 1. Contextos y énfasis de referencia sobre el ordenamiento en Colombia

El Ordenamiento Territorial (OT) ha sido un tema recurrente en la historia política del país y ha tenido distintos momentos y énfasis. En un principio se centró en la delimitación del territorio del Estado para su gobierno y administración; luego tuvo un énfasis ambiental y de ordenamiento urbano, hasta llegar al debate actual relacionado con la ordenación que permitiera redefinir el nuevo mapa político administrativo del país y que conjugara los distintos aspectos que implica dicho proceso.

En la medida que el asunto tiene de fondo un contenido esencialmente político, que implica la relación fundamental entre el Estado y la sociedad y la distribución territorial del poder, el debate se desvía hacia el tema de carácter técnico relacionado con el Desarrollo Territorial que se asume con la formulación y puesta en marcha de la Ley 388.

El OT, en el sentido más amplio, y de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se entiende como una política de Estado

que es, a la vez, un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva orientados a propiciar una adecuada organización político administrativa del país y un desarrollo armónico de las regiones.

Tiene como finalidad promover el equilibrio, la solidaridad y la complementariedad entre la nación y las entidades y divisiones territoriales, adecuando el régimen político administrativo para promover el desarrollo, regulando la transformación, ocupación y uso del territorio, de acuerdo con estrategias de desarrollo social, económico y ambiental y el respeto a la diversidad étnica y cultural.

### 1.1. El OT con énfasis político e institucional: las jurisdicciones

El territorio, en el marco de las teorías del derecho internacional, es uno de los elementos del Estado, junto con la población y la organización jurídicopolítica. Igualmente, hay territorio también para la sociedad. Es, entonces, el ámbito espacial sobre el cual, y dentro del cual, se ejerce legítimamente el poder político del Estado y las relaciones entre gobernantes y gobernados.

El territorio, determina el ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico, es y seguirá siendo un elemento de preocupación del ordenamiento del Estado con fines de gobierno y administración.

El OT, desde la perspectiva jurisdiccional, nos remite a los comienzos de la formación de la misma república cuando las provincias deciden agruparse para dar comienzo a una nueva organización institucional, una vez se produjo la independencia de España. Surge la Gran Colombia, la cual se reconfigura espacialmente al constituirse cada una de ellas como un Estado nacional y, por tanto, emprenden el ordenamiento interno para facilitar su propia organización territorial del poder.

La independencia se inicia con el reconocimiento de la división territorial existente en el régimen español, provincias y municipios, lo cual se corrobora con el Acta de Constitución de la Junta Suprema de Santa Fé de Bogotá de 1810, que reza: “Se invitará a las “nobles provincias” para que envíen a sus diputados a Santa Fé a fin de dictar “la Constitución que afiance la felicidad pública”. La intención era integrar las 22 provincias del antiguo virreinato en un sistema federativo (Sogamoso, Mompox, Vélez, Quibdó, Ibagué, Tocaima, ciudades confederadas del Valle del Cauca; entre otras).

Posteriormente, la Ley Fundamental (Ciudad de Santo Tomás de Angosturas) del 17 de diciembre de 1819, crea la República de la Gran

Colombia y divide el territorio en tres departamentos: Cundinamarca, Quito y Venezuela (capitales: Bogotá, Quito y Caracas, respectivamente), que eran las Antiguas Capitanías.

La Constitución de Cúcuta de 1821, divide el territorio en siete departamentos: Cundinamarca, Magdalena, Orinoco, Venezuela, Zulia, Boyacá y Cauca. Estos, a su vez, en provincias, cantones y parroquias, situación que se mantiene hasta 1830 cuando se disuelve la Gran Colombia. La Constitución de 1832 suprime los departamentos y divide el territorio en provincias, cantones y distritos parroquiales. Una ley posterior define que son 15 provincias y al frente de cada una habrá un gobernador.

La Constitución de 1853 continúa la división en provincias, pero subdivididas en distritos parroquiales, y establece que los territorios que no estén poblados por reducidos a la vida civil como Guajira, Caquetá y otros, son gobernados por leyes especiales (...).

La Carta Magna de 1858 denomina al país Confederación Granadina y divide el territorio en ocho Estados independientes: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Panamá, Magdalena y Santander. Y las otras divisiones territoriales se dejaron a criterio de cada Estado.

En 1863, una Constitución Federalista por excelencia, le da al país el nombre de Estados Unidos de Colombia, divide el territorio en nueve Estados soberanos, agregándole a los anteriores el de Tolima (creado por el general Mosquera). La Carta Magna define que los territorios poblados por tribus indígenas serán administrados desde el centro.

La Constitución de 1886 elimina los Estados soberanos, reinstituye los departamentos y vuelve a utilizar la expresión de territorios nacionales.

Los departamentos son divididos en provincias y éstas en distritos municipales. Luego el Acto Legislativo 3 de 1910 divide el territorio en departamentos y municipios.

El Acto Legislativo 1 de 1936 organiza el territorio en departamentos, intendencias y comisarías, éstas últimas administradas por el gobierno nacional, y en 1968, el Acto Legislativo 1, define el régimen especial que las cobija.

La Constitución de 1991 elimina las Intendencias y Comisarías, las eleva a departamentos, conserva departamentos y municipios e introduce los distritos y los territorios indígenas como Entidades Territoriales; crea las regiones que pueden ser administrativas y de planeación y que pueden constituirse en ET, por asociación de dos o más departamentos. Las provincias también pueden constituirse en –ET–, por asociación de dos o más municipios.

El OT, con el énfasis jurisdiccional, poco tuvo en cuenta la configuración geográfica del país, pues la mayoría de los departamentos extienden sus límites político administrativo a varias de las zonas geográficas naturales; así, algunos son costeros y cordilleranos a la vez, o poseen territorio en la zona amazónica y andina.

En general, el debate, desde la perspectiva institucional, ha sido una constante en la historia del país y, por tanto, este mismo tenor se evidenció en la pre-constituyente, el cual fue recogido por el gobierno nacional en la Constitución de 1991, por medio de la manifestación de la necesidad de reordenar el territorio, tal como se consignó en los artículos 286 y 288, y posteriormente, en los distintos proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, tal como se constata en la exposición de motivos en uno de los textos presentados al Congreso por parte del Ministro del Interior, en los siguientes términos:

“La organización político administrativa del Estado colombiano presenta grandes desajustes que se han ido acentuando por la rápida urbanización, los cambios en los procesos productivos, el conflicto socio-político, las migraciones y el elevado crecimiento demográfico que aún caracteriza al país. Ante la necesidad de mejorar y fortalecer la presencia del Estado como promotor y facilitador del desarrollo socioeconómico con el fin de que el país y sus regiones se inserten positivamente en el proceso de globalización, se requiere de una reorganización político administrativa y de condiciones para el desarrollo territorial que le den dirección y gobernabilidad a los cambios cada vez más dinámicos de las prácticas económicas, sociales y políticas que están transformando continuamente el espacio construido.

“El ordenamiento territorial se refleja, por una parte, en el ajuste de la división político administrativa derivada de los desarrollos constitucionales y legales y, por otra, en los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza... Las entidades territoriales y las figuras administrativas existentes requieren actualizarse y proyectar su organización para ajustarse a los cambios económicos, sociales y culturales que marcan el inicio del siglo XXI. ...La capacidad de gobernabilidad y de respuesta del Estado a los requerimientos de la comunidad y el uso más eficiente de los recursos públicos y privados, dependen, en buena medida, del grado de ordenamiento territorial.

“El Gobierno Nacional entiende la importancia de impulsar el proceso de ordenamiento territorial para propender por una adecuada distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno y organizar los poderes públicos en función del territorio para: (1) garan-

tizar mayor responsabilidad política del Estado frente a la sociedad, (2) fortalecer la autonomía regional y local, (3) promover el debate nacional sobre la visión estratégica prospectiva de país, (4) armonizar los diversos regímenes sectoriales para garantizar una adecuada prestación de servicios, (5) propender por una adecuada organización y uso del territorio, (6) asegurar la preservación y manejo adecuado de los recursos naturales y, (7) promover el equilibrio regional tanto entre las regiones como entre ellas y el país como proceso de construcción de la paz”.

Con base en los anteriores enunciados, el Gobierno conformó una Comisión Intersectorial para que, mediante foros regionales, departamentales, y reuniones con expertos, trabajaran conjuntamente para los ajustes del caso. En este orden de ideas, el DNP, sintetizó la problemática que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial contribuiría a solucionar, tal como se esboza en el siguiente cuadro:

Problemas	Objetivos	Principios	Desarrollo de la LOOT
Fragmentación, atomización, desgobierno, conflictos locales y fronterizos.	Fortalecer la soberanía nacional con base en el reconocimiento del territorio y la autoridad de las entidades territoriales.	Soberanía	Desarrollo y consolidación de entidades territoriales, planificación. El tema de frontera es considerado con una visión de integración y desarrollo fronterizo adelantado por las ET (Entidades Territoriales) con las autoridades homologas del país vecino.
Visiones parciales y sectoriales, búsqueda acceso a recursos sin responsabilidad.	Mantener la integración nacional reconociendo las dinámicas internas y externas de las entidades.	Unidad nacional	Integración nacional con proyectos estratégicos ordenamiento territorial, articulado con las ET. Definición de un esquema institucional para orientar el proceso de ordenamiento mediante un Comité Superior de Ordenamiento Territorial.
Deterioro ambiental, pérdida de calidad de vida, conflicto del uso del suelo.	Mejor oferta ambiental para las actuales y futuras generaciones.	Desarrollo sostenible	Conciliación del crecimiento económico, equidad social y sostenibilidad ambiental mediante procesos de desarrollo territorial.

Problemas	Objetivos	Principios	Desarrollo de la LOOT
Desarrollo desigual, concentración en las grandes ciudades, zonas desprotegidas, etc.	Desarrollo de las capacidades endógenas de las entidades y compensación de las de conservación.	Equilibrio territorial	Ordenamiento territorial, organización institucional y organización político administrativa y la adopción de áreas de desarrollo territorial flexible a la división política administrativa actual y futura.
Desintegración territorial e institucional. Marginalidad de territorios.	Compensación de regiones por inequidades y fortalecimiento de las de bajo desarrollo.	Solidaridad de las entidades territoriales	Creación de un mecanismo de compensación y desarrollo de entidades territoriales.
Políticas homogéneas, desconocimiento de la heterogeneidad ambiental y cultural.	Reconocimiento de la diversidad geográfica y cultural.	Pluralismo y diversidad.	Reconocimiento de las entidades territoriales, con competencias y flexibilidad en su desarrollo.
Exclusión social y marginalidad.	Reconocimiento de los deberes y derechos individuales, sociales y el acceso de igualdad de oportunidades.	Equidad	Desarrollo endógeno de las entidades territoriales para democratizar el acceso de las oportunidades y beneficios de los ciudadanos asentados en cualquier lugar del territorio.
Cultura individualista, conflictos sociales y políticos y limitada participación de toma de decisiones.	Aumentar la cohesión social e institucional, la cultura del ordenamiento y la toma de decisiones.	Participación	Pedagogía del ordenamiento, la información y la comunicación para la toma de decisiones. Apertura de espacios en materia de consulta para creación de entidades y planes de desarrollo territorial.
Conflicto de competencias entre niveles de gobierno	Rescatar el papel de las entidades territoriales locales más cercanas a los ciudadanos.	Entidades fundamentales (municipios, entidades territoriales indígenas y distritos).	Definición de competencias claras de las entidades territoriales, con el principio de: “acercar el Estado al ciudadano”.

Problemas	Objetivos	Principios	Desarrollo de la LOOT
No hay claridad en la asignación de funciones y falta de posicionamiento de las entidades.	Reconocimiento de las entidades territoriales como gestoras de su propio desarrollo.	Autonomía	Fortalecimiento y reconocimiento de entidades territoriales y de planificación definidas en la Constitución Nacional.
Necesidad de profundizar y desarrollar coherente de la legislación y del proceso.	Fortalecimiento del proceso de desconcentración, administrativa, política y financiera, con autonomía en las entidades territoriales partiendo del principio de eficiencia.	Descentralización	Definición de competencias exclusivas, de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, en cada nivel territorial y entidad. Reconocimiento de la gradualidad en la formación y consolidación de las entidades territoriales y de planificación.

Fuente DNP, Documentos para el Desarrollo Territorial, N° 32. Unidad de Desarrollo Territorial. Proyecto Profundización de la Descentralización Col/99/022/Pnud, julio de 2000.

### 1.2. OT con énfasis urbano. La consolidación del sistema de ciudades

A principios del siglo XX, el OT adquiere un énfasis urbano, en la medida que las ciudades, se constituyen en centros receptores de migración campo-ciudad y en epicentros económicos de mayor dinamismo.

A partir de la década de 1930, a raíz de la crisis del capitalismo surge la necesidad de una nueva fase soportada en la ampliación de los mercados en el contexto universal, por tanto, viene la vinculación de un amplio número de países que permanecían al margen o que mostraban una débil vinculación a esta dinámica económica. Así, somos descubiertos, junto con los demás de América Latina para el capitalismo y el desarrollo soportado en la ampliación de los mercados internos y, por tanto, la integración nacional desde la perspectiva física, la modernización de la sociedad y, por ende, su urbanización, su proceso concomitante, la industrialización y la incorporación de nuevas tecnologías para el procesamiento y el cambio de la cultura rural hacia una urbana, soportada en el consumo.

La acelerada urbanización no solo obedece a la industrialización, sino al consumismo, a la comunicación de masa; a los procesos de reforma agraria y tecnificación del campo, aunado a la expropiación violenta de la tierra, acompañada de la violencia social y política.

## Población urbana y rural en Colombia

Año	% Urb.	% Rural	Total
1951	38,7	61,3	11.548.172
1964	52	48	17.484.500
1973	59,3	40,7	22.915.229
1985	67,2	32,8	29.265.499
1989	69	31	32.316.933
1996	70,7	29,3	39.200.000
2000	72	28	40.000.000
Actual	78- 80	20	

Nota: en 50 años la Población creció 336%. Fuente: Elaboración propia con base en información DNP.

El acelerado proceso de urbanización se produce en 50 ó 60 años, mientras que en otras sociedades ha durado centurias. Pasamos de cerca de 1.000 aldeas a medio centenar de ciudades intermedias, una docena de áreas metropolitanas y cuatro megalópolis. Se consolida Bogotá, como ciudad primada y el triángulo de oro.

Esta organización espacial se expande para la conformación de la cuadrocefalia urbana y la red de ciudades, de donde surge: una metrópoli nacional, que es Bogotá, cuatro metrópolis regionales, que dinamizan las actividades y una red de ciudades, tal como se expresa en el siguiente cuadro:

## Sistema de ciudades con base en la jerarquía de los centros urbanos

Jerarquía urbana	Región Caribe	Región Antioquia y Suroccidente	Región Cauca	Región Oriental
Metrópoli nacional				Bogotá
Metrópolis regionales	Barranquilla y área metropolitana,	Medellín y su área metropolitana,	Cali, Yumbo y su área Metropolitana,	Bogotá, Soacha y su área metropolitana,
Centros regionales de 2 <sup>da</sup> orden	Cartagena, Santa Marta.	Manizales, Villa María, Pereira, Santa Rosa		Bucaramanga, Girón, Pie de Cuesta y su área metropolitana.
Centros regionales de 3 <sup>er</sup> orden	Montería, Ciénaga, Sincelejo y Valledupar,	Armenia	Palmira, Pasto, Buenaventura, Buga, Tuluá y Cartago,	Cúcuta, Ibagué, Neiva, Girardot, B/meja; Tunja, Sogamoso, Nobsa y Duitama.

Fuente: Elaboración propia con base en información IGAG.



Para el caso de Bogotá, el énfasis urbano es evidente hacia 1928, cuando se crea la Junta Metropolitana de Obras Públicas, a partir de la cual se le da especial importancia a la planeación urbana de la ciudad. Posteriormente, en 1936 bajo la concepción de un plan para el desarrollo urbanístico, con la asesoría del arquitecto vienés Karl Bruner, se introduce la idea de ordenar la ciudad a partir del sistema vial, la delimitación de unidades físicas en las que se preveía la localización de los servicios básicos, de acuerdo con la densidad de ocupación y la dotación de equipamientos en función de los usos de los espacios.

Entre 1945 y 1950 el Plan Director para Bogotá, con la premisa de la ciudad hacia el ciudadano, contempla aspectos como: un modelo de ciudad, que resume los principales elementos de la política urbana, a escala metropolitana y regional; el Centro Cívico –y su réplica a escala barrial– como parte de la reinterpretación del centro de poder y de la función urbanística del espacio público, como factor importante del urbanismo hispanoamericano<sup>4</sup>.

Para esa época, la administración de Bogotá, apoyada en urbanistas como Le Corbusier, Wiesner y Sert, se propone zonificar la ciudad a partir de la altura y densidad de ocupación del espacio y de la jerarquización del sistema vial.

Igualmente, desde entonces se pensó la articulación de la ciudad con la región con fines de abastecimiento y contención de la expansión indiscriminada del occidente. Pero este proceso de ordenamiento se ve superado por el flujo migratorio con tasas superiores a 5% anual, hecho que incrementó las demandas por vivienda, servicios, infraestructuras, frente a las cuales no hubo respuesta adecuada y, por el contrario, se constituyó en factor del déficit creciente en varios de estos aspectos, entre ellos, la pérdida de los espacios públicos colectivos.

La situación mencionada, imperante en la mayoría de las ciudades colombianas, continúa en un proceso acumulativo de desorden urbanístico hasta finales de la década de 1980, cuando desde el nivel central del Gobierno, los mandatarios se percatan de la necesidad de establecer una relación más clara entre la idea de ciudad, el ordenamiento legal y jurídico y el desarrollo urbano. En 1989 se formula la Ley 9, de Reforma Urbana, que retoma el ordenamiento territorial el cual es reiterado en la Constitución de 1991, y posteriormente por la Ley 388 de 1997, de donde se define el OT como una función Pública tendiente a:

---

<sup>4</sup> TARCHÓPULOS Doris, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, (Colombia) Consultado en primer semestre de 2005 en: <http://www.ub.es/geocrit/colmex/tarchopulos.htm>

“Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías Públicas, a la infraestructura de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común; atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlos en aras del interés común; preservación del patrimonio cultural y natural; determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas, e institucionalizar el Plan de Ordenamiento Territorial, POT”.<sup>5</sup>

### 1.3. El OT con énfasis ambiental: conservación de las áreas protegidas (ecosistemas estratégicos y parques naturales nacionales)

Una de las características del territorio colombiano consiste en la de poseer una importante dotación de recursos naturales. Es el único país de América que es a su vez andino, oriquence, amazónico, pacífico, caribeño e insular. Esta condición, aunada a su estratégica localización en el continente, son las principales razones para que sea uno de los más megadiversos del mundo. En la medida que se ha ganado conciencia de esta importante condición, la institucionalidad ha buscado administrarla y para tales efectos ha dispuesto algunas modalidades, tanto regionalización y ordenamiento, como de creación de entidades para su manejo y administración, como fue en su momento la creación del Inderena, las corporaciones regionales y en la actualidad el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo.

En 1974, mediante el Decreto 2811, se crea el Sistema Nacional de Parques Nacionales, con el propósito de darle un manejo especial de conservación a aquellas zonas declaradas como tales, debido a que están dotadas de condiciones naturales para ser catalogadas como patrimonio nacional o de la humanidad. Estas áreas comprenden 28 de los 41 Distritos Biogeográficos del país y los parques nacionales naturales, como:

Amacayacú y Cahuinarí (Amazonas), las Orquídeas (Antioquia), los Katíos (Chocó y Antioquia), Paramillo (Córdoba y Antioquia), El Cocuy (Boyacá y Arauca), Old Providence (San Andrés, Providencia y Santa Catalina), Corales del Rosario (Bolívar), Pisba (Boyacá), Los Nevados (Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima), Cordillera de los Picachos (Caquetá, Huila y Meta), Serranía de Chiribiquete (Guaviare y Caquetá), Puracé (Cauca y Huila), Nevado del Huila (Tolima, Huila y Caquetá), Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena, Cesar y La Guajira), Utría (Chocó), Tatamá (Valle del Cauca, Risaralda y Chocó), Chingaza (Cundinamarca), Sumapaz (Cundinamarca, Huila y Meta), Macuira (Guajira),

---

<sup>5</sup> “Reforma Urbana, Ley 9 de 1989”, 15

Tayrona (Magdalena), Sierra de la Macarena (Meta), Tinigua (Meta), Sanquianga (Nariño), Catatumbo Barí (Norte de Santander), Tamá (Norte de Santander), La Paya (Putumayo), Las Herosas (Valle del Cauca y Tolima), Farallones de Cali (Valle del Cauca y Cauca), El Tuparro (Vichada), Cueva de los Guácharos (Huila, Caquetá), Gorgona (Cauca), Sierra Macuira (La Guajira), Munchique (Cauca), Río Pure (Amazonas), Serranía de los Yariguíes (Santander), Alto Fragua Indiwuasi (Caquetá).

Santuarios de Flora y Fauna, como:

Los Colorados (Bolívar), Iguaque (Boyacá), Los Flamencos (Guajira), Ciénaga Grande de Santa Marta (Magdalena), Galeras e Isla de la Corota (Nariño), Guanentá Alto Río Fonce (Boyacá y Santander), Isla Malpelo (Valle del Cauca), El Mono Hernández (Sucre, Bolívar), Otún Quimbaya (Risaralda).

Reservas naturales nacionales:

Nukak (Guaviare) y Puinawai (Guainia)

Área natural única: Estorques (Norte de Santander)

Vía parque: Isla de Salamanca (Magdalena)

Posteriormente, se posiciona en el contexto nacional el enfoque de las cuencas hidrográficas, siguiendo la consideración de que estas unidades son espacios clave para la planificación integral, tanto de los recursos naturales que forman parte de ella, como de los asentamientos humanos rurales y urbanos que hacen uso de los mismos. Un modelo que se asumió como ejemplo en Colombia fue la experiencia de la Corporación del Valle del Tenessi (T.V.A) a partir de la cual se crea la Corporación del Valle del Cauca, CVC, luego la de los Valles del Sinú y San Jorge, que le dan paso a las distintas CAR (Corporación Autónoma Regional) que existen en el país.

#### 1.4. El OT desde la perspectiva funcional: el ordenamiento territorial jurisdiccional como obstáculo para la gestión pública

Desde esta perspectiva, el OT se entiende como la distribución, sobre el territorio, de un país, de las configuraciones geográficas, las comunidades humanas, las unidades político-administrativas y los usos del suelo urbano y rural existentes y propuestos. Comprende su regulación técnica, política y jurídica... el propósito está en armonizar territorio, población y gobierno<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> MENDOZA Morales, Alberto. Colombia: ordenamiento territorial en [www.sogeocol.com.co/documentos/ol.cd.pdf](http://www.sogeocol.com.co/documentos/ol.cd.pdf)

En este sentido, el OT se hace más complejo ya que las distintas entidades del Estado, asumieron el asunto en forma individual y cada una se propuso organizar el territorio desde la perspectiva funcional, a partir de la cual configuraron su propia regionalización del país para el desarrollo de las tareas que les compete. Así lo hicieron las distintas entidades relacionadas, tanto con el sector agropecuario, como el de vías, salud y educación durante varias décadas, con base en la reforma descentralista imperante en Colombia desde 1968, la cual se revisa en la década de 1980 cuando se empieza a desmontar y entran a formar parte del cumplimiento de las funciones estatales las entidades territoriales, como los municipios y departamentos. Cada una de las entidades desde sus propias perspectivas configuró sus propias regiones.

## 2. Ordenamiento territorial en Colombia: marco jurídico vigente

Temáticas del ordenamiento territorial	Principios constitucionales	Bases legales
<p><b>Desde el punto de vista ambiental y de saneamiento básico.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 331. Crea la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.</li> <li>• Art. 58. Define la función social y ecológica de la propiedad.</li> <li>• Art. 79. Establece el derecho a gozar de un ambiente sano, y la conservación de áreas de importancia ecológica.</li> <li>• Art. 80. Establece la importancia de la conservación de ecosistemas ubicados en zonas fronterizas, y el manejo de recursos naturales para garantizar su sostenibilidad.</li> <li>• Art. 82. Dispone la protección del espacio público y su destinación para su uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.</li> <li>• Art. 313. Trata sobre la reglamentación de los usos del suelo a cargo de los concejos municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 99 de 1993: dimensión ambiental del ordenamiento territorial. Reglamenta el uso del suelo para un apropiado ordenamiento ambiental, define pautas para el manejo de cuencas hidrográficas, parques naturales, así como la forma en la que deben hacerse los asentamientos humanos y sus actividades económicas.</li> <li>• Ley 160 de 1994: Ley de Reforma Agraria. Define unas bases de ordenamiento del territorio rural al clasificar zonas baldías, zonas de colonización y zonas de reserva campesina.</li> <li>• Ley 60 de 1993: atribuye competencias a los municipios en materia de prestación de servicios de agua, alcantarillado, aseo urbano y saneamiento básico rural, y control de plazas de mercado y mataderos.</li> </ul>

Continúa

Temáticas del ordenamiento territorial	Principios constitucionales	Bases legales
Desde el punto de vista ambiental y de saneamiento básico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 334. Define la intervención del Estado en el uso del suelo, explotación de los recursos naturales y la preservación del ambiente.</li> <li>• Art. 49. Establece que el saneamiento ambiental es una función a cargo del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 142 de 1994: Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Regula la prestación de los servicios de agua, energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo, telefonía pública y móvil, y distribución de gas y combustible.</li> </ul>
Desde el punto de vista territorial y político administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Título X, “De la organización territorial”                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Cap.1. Disposiciones generales.</li> <li>b. Cap.2. Del régimen departamental.</li> <li>c. Cap.3. Del régimen municipal.</li> <li>d. Cap.4. Del régimen especial.</li> </ul> </li> <li>• Art. 286. Define las entidades territoriales en Colombia: departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, y eventualmente, regiones y provincias.</li> <li>• Art. 288. Habla sobre la distribución de competencias entre Nación y entidades territoriales, reglamentada por la ley orgánica de ordenamiento territorial de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.</li> <li>• Art. 289. Define las posibilidades de cooperación e integración entre los municipios ubicados en las zonas de frontera, con los municipios de los países vecinos.</li> <li>• Art. 297. Establece la posibilidad de conformación de nuevos departamentos.</li> <li>• Art. 298. Hace referencia a la función primordial de los departamentos como entes de articulación entre lo nacional y lo local, y como</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 128 de 1994: Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, la cual reglamenta el uso del suelo metropolitano rural y urbano, y la protección de recursos naturales y del medio ambiente.</li> <li>• Ley 136 de 1994: Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios.</li> <li>• Ley 152 de 1994: Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que establece la obligación de los municipios de realizar los planes de ordenamiento territorial.</li> <li>• Ley 388 de 1997: Ley de Ordenamiento Territorial, que define herramientas conceptuales e instrumentales para el diseño de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, principalmente en sus aspectos urbanos.</li> <li>• Ley 507 del 99. Esta ley modifica la Ley 388 en los siguientes temas: 1. Ampliación del plazo de implementación de los planes, y, 2. Asistencia técnica para los municipios en la formulación de los POT, y las entidades encargadas de hacerla.</li> <li>• Ley 191 de 1995. Ley de fronteras, la cual ayuda a definir el ordenamiento territorial en las zonas fronterizas del país.</li> <li>• Ley 810 de 2003, que modifica</li> </ul>

<b>Temáticas del ordenamiento territorial</b>	<b>Principios constitucionales</b>	<b>Bases legales</b>
<p><b>Desde el punto de vista territorial y político administrativo</b></p>	<p>responsables de la planeación de su territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 306. Define la posibilidad de los departamentos de constituirse en regiones administrativas y de planificación.</li> <li>• Art. 307. Plantea la conversión de las regiones en entidades territoriales.</li> <li>• Art. 309. Erigió en departamentos a las intendencias de Arauca, Casanare, Vichada, Putumayo; el Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina; las comisarías del Amazonas, Guaviare, Guanía y Vaupés.</li> <li>• Art. 311. Define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado Colombiano.</li> <li>• Art. 318. Establece la división de los municipios en comunas y corregimientos.</li> <li>• Art. 319. Señala la constitución de áreas metropolitanas por uno o varios municipios.</li> <li>• Art. 320. Define la categorización de los municipios de acuerdo con la población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica.</li> <li>• Art. 321. Estipula la conformación de las provincias</li> <li>• Art. 322. Le confiere a Bogotá la condición de Distrito Especial.</li> <li>• Art. 326. Le da a los municipios vecinos la posibilidad de incorporarse al distrito.</li> <li>• Art. 329. Plantea la conformación de entidades territoriales indígenas.</li> <li>• Art. 101. Delimita el territorio continental, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la</li> </ul>	<p>los artículos 101, 103, 104, 105, 107 de la Ley 338 de 1997 encargados de regular en materia de sanciones urbanísticas. El objetivo consiste en proteger los usos del suelo estipulados en los POT, desde la perspectiva del desarrollo urbanístico.</p>

Continúa

Temáticas del ordenamiento territorial	Principios constitucionales	Bases legales
	plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria y el espectro electromagnético.	
Desde el punto de vista de la democracia participativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 103. Define los mecanismos de participación ciudadana como fundamento de la democracia participativa: el plebiscito, la consulta popular, el referendo, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato.</li> <li>• Referendo: para convertir una región en entidad territorial: Art. 307 de la CP.</li> <li>• Consulta popular: para la formación de departamentos, vinculación de municipios a áreas metropolitanas, conformación de áreas metropolitanas, e ingreso de un municipio a una provincia: Arts. 297, 319 y 326 de la CP.</li> <li>• Acción popular. Mecanismo creado para proteger los derechos colectivos, dentro de los que destacamos el espacio, el patrimonio, la salubridad y el ambiente: Art. 88 de la CP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 134 del 94: reglamenta los usos de los mecanismos de participación ciudadana, definiendo en qué casos los ciudadanos deciden sobre políticas de ordenamiento territorial.</li> <li>• Ley 199 del 93, título X. Art. 79: regula la participación de la ciudadanía en el cuidado del medio ambiente.</li> <li>• Ley 52 de 1994. Art. 340: regula los consejos territoriales de planeación. Espacios para la participación ciudadana en la planeación del territorio.</li> <li>• Ley 142 del 1994: Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Crea los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios a cargo de la ciudadanía.</li> </ul>

Fuente: Constitución Nacional

## 2.1. El desarrollo territorial a partir de la Ley 388 de 1997

Esta ley define el OT como un conjunto de principios, instrumentos y disposiciones sobre planificación y gestión territorial que debe ser utilizado por los municipios en coordinación con los departamentos, las áreas metropolitanas y la Nación, con el propósito de lograr un ordenamiento físico-territorial que promueva el desarrollo socioeconómico en armonía con la naturaleza, garantizando el acceso a servicios, vivienda, suelo, equipamientos, y la realización de los derechos ciudadanos en busca de el mejoramiento de la calidad de vida. Esta definición y los principios expresados en la norma, se vinculan con aspectos contemplados en la pro-

puesta del desarrollo sostenible, el cual le confiere un énfasis ecológico al proceso. Según la definición clásica planteada por la ONU, se trata de un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades<sup>7</sup>.

Principios contemplados en la Ley 388 de 1997:

- La propiedad debe cumplir una función social y ecológica (Art. 58 CP).
- Prevalece el interés general sobre el particular (Art. 58 CP).
- Adecuada distribución de cargas y beneficios en el desarrollo territorial (Art. 13 y 82 CP).
- Se propone como objetivos:
- Complementar la planificación socioeconómica, establecida en la Ley 152, con la físico-espacial, integrando lo urbano-rural y regional.
- Armonizar la ocupación del territorio con el desarrollo económico, para elevar la calidad de vida.
- Establecer las reglas para concertar usos y ocupación del suelo, con prevalencia del interés general.
- Establecer un proceso de planificación y gestión territorial permanente, con visión de futuro.

Busca, igualmente como propósitos:

- Armonizar: Ley 9 de 1989, Ley 99 de 1993, Ley 128 de 1994 y la Ley 152 de 1994 con los principios Constitucionales.
- Fortalecer el proceso de descentralización.
- Garantizar la participación ciudadana en el OT.

### *2.1.1 Desarrollo instrumental de la Ley 388 de 1997*

Si se analiza el desarrollo instrumental de la Ley 388 de 1997, entendido como el conjunto de herramientas que permite cumplir lo que ella estipula y, más concretamente, lo que rezan los planes de ordenamiento territorial, existen dos categorías de herramientas: 1. Las que pueden ser usadas por los funcionarios públicos, en especial los alcaldes; es decir, desde la gestión pública, y 2. Las que son usadas por la ciudadanía.

---

<sup>7</sup> [http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm)



2.1.1.1 El desarrollo instrumental desde la perspectiva de la gestión pública

Con los POT se busca establecer “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones, y normas adoptadas para orientar el ordenamiento del territorio”<sup>8</sup>. Así las cosas, en lo que respecta a la gestión pública, el desarrollo de los POT tiene sus bases en:

*a. Las acciones urbanísticas, las cuales cumplen con las siguientes funciones:*

- Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
- Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
- Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y los usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
- Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
- Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.
- Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
- Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
- Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.
- Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

---

<sup>8</sup> Ver. Ley 388 de 1997. Capítulo III, Planes de Ordenamiento Territorial art. 9 Plan de Ordenamiento Territorial.

- Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.
- Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
- Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
- Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas<sup>9</sup>.

Con las anteriores atribuciones que se le dan a los planes de ordenamiento, se busca organizar y regular todo lo concerniente al territorio y sus usos, convirtiéndose en herramientas de índole jurídico que permiten generar un desarrollo predeterminado y planificado de acuerdo con las características y potencialidades de cada municipio. Entonces, además regular los parámetros de uso del suelo, el POT, gracias a las acciones urbanísticas, direcciona y determina la clase de construcciones que deben realizarse en las distintas zonas del municipio. Asimismo, le da rumbo a la expansión en términos de crecimiento desde el ámbito urbanístico.

#### *b. Las actuaciones urbanísticas*

Como herramientas con funciones más específicas, surgen también las actuaciones urbanísticas que organizan los procesos de urbanización, parcelación y edificación de inmuebles en zonas aptas o suelos para la expansión urbana o de renovación urbana. Las actuaciones urbanísticas pueden ser desarrolladas por grupos de propietarios u asociados de manera individual, o también pueden ser realizadas por mandato de la ley mediante la figura de unidades de actuación urbanística, las cuales operan por intermedio de empresas del Estado o de economía mixta.

Las unidades de actuación urbanística, consisten en

“... áreas conformadas por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitadas en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento, que deben ser urbanizadas o construidas como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos

---

<sup>9</sup> Ver. Ley 388 de 1997. Capítulo III, Planes de Ordenamiento Territorial art. 8 Acción Urbanística.

mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios<sup>1077</sup>. Dichas unidades están estipuladas en el componente urbano del plan de ordenamiento territorial y se conjugan con los planes parciales.

Los planes de Vivienda de Interés Social (VIS) están inscritos dentro de las unidades de actuación urbanística, como una de sus herramientas. De acuerdo con la ley, cada Gobierno nacional en su plan de desarrollo tiene que tener el monto y el valor destinado a la realización de VIS; de la misma manera, cada municipio tiene la potestad de identificar y delimitar zonas para realizar los proyectos de VIS, incorporando estas áreas al componente urbano del POT como áreas de expansión urbana destinadas para el fin de ejecutar estas soluciones de vivienda

### *c. Los planes parciales*

Los Planes Parciales están estipulados en el Art. 19 de la ley 388 de 97, los cuales se convierten en el instrumento para regular el desarrollo territorial en áreas específicas del territorio, donde se requiere un mayor detalle en cuanto a los temas de actuación urbanística.

### *d. La expropiación*

Esta figura pretende garantizar que en el momento que los propietarios de los suelos no cumplan con lo estipulado en el POT para lograr el desarrollo territorial que está planeado, se puede expropiar declarando que esos suelos o inmuebles son de utilidad pública y ahí prevalecería el interés general sobre el particular. La expropiación se usa cuando se presentan los siguientes casos:

- Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana.
- Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.
- Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.
- Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.
- Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo.

<sup>10</sup> Ver. Ley 388 de 1997. Capítulo V, Actuación Urbanística, art. 39 unidades de actuación Urbanística.

- Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes.
- Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen.
- Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluido el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico.
- Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades
- Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.
- Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997.
- Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en la Ley 388 de 1997.
- El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.

#### *e. La plusvalía*

Es una herramienta de carácter financiero. La plusvalía contempla que en las obras de valorización, los costos deben ser repartidos equitativamente entre el municipio y los vecinos y posibles beneficiarios de la obra. Básicamente se le cobra a los dueños de los inmuebles o terrenos un plus valor generado por actos administrativos u obras públicas estipuladas dentro de los esquemas de desarrollo que plantea el POT. Generalmente las plusvalías las cobran los municipios a través de un impuesto diferente al predial.

La plusvalía se deriva, entonces, de “las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento”<sup>11</sup>.

El efecto de la plusvalía se genera debido a los siguientes factores:

- La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

---

<sup>11</sup> Ver: Ley 388 de 1997. Capítulo IX, Participación en la plusvalía, art. 73. Noción.

- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

#### 2.1.1.2 El desarrollo instrumental referido a la participación ciudadana

En el Art. 4 de la Ley 388 de 1997, encontramos estos mecanismos de participación democrática, cuyo uso le corresponde a los ciudadanos:

##### *a. Derecho de petición*

El derecho de petición se invoca por el Art. 23 de la Constitución de 1991. A través de este mecanismo se pregunta respecto de un tema, y el funcionario público tiene la obligación de dar respuesta por escrito a quien interponga el derecho de petición en un plazo máximo de 15 días.

##### *b. Audiencias públicas*

Son citadas para que los funcionarios públicos contesten personalmente las inquietudes de la comunidad respecto a los temas por los cuales la audiencia fue citada. Este mecanismo hace control a la gestión de los alcaldes y autoridades competentes encargadas de velar por el cumplimiento de los POT.

##### *c. La acción de cumplimiento*

Es un mecanismo de carácter judicial, y va dirigido "... contra la autoridad administrativa que presuntamente no esté aplicando la ley o el acto administrativo", que para este caso, será lo que esté establecido en la Ley 388 de 1997.

La intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos. La intervención de la comunidad está estipulada en el art. 22 de la Ley 388 de 97 que le otorga la facultad a los grupos cívicos organizados y plenamente reconocidos para que hagan propuestas a los contenidos del componente urbano y rural del POT.

Como vemos, estas herramientas planean el territorio, lo organizan, pero no lo construyen, sólo ofrecen unos lineamientos para que esa construcción sea de acuerdo a principios y criterios de planeación acertados. Construir el territorio depende, además del municipio, de otros ámbitos de competencia. El POT hace un esquema ordenado del territorio, y es

función de otras instancias, con sus recursos, volver ese esquema una realidad. Lo anterior implica que el fracaso en la construcción de un territorio en el ámbito local no depende exclusivamente de los POT; en cambio, su éxito sí depende, en buena medida, de que ese esquema inicial de planeación se haga de manera adecuada. Precisamente, la cuestión a analizar consiste en establecer si la forma de ordenar el territorio, que propone la Ley 388 de 1997, es la adecuada.

### 3. Descripción de los planes de desarrollo territorial

La Ley 388 de 1997 determina la clasificación de los planes, según el tamaño de la población del municipio donde se esté aplicando. Así, para municipios con más de 100.000 habitantes, aplica el Plan de Ordenamiento Territorial, POT; para municipios con una población de entre 30.000 y 100.000 habitantes, aplica el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, PBOT; y para municipios con una población inferior a 30.000 habitantes aplica el Esquema Básico de Ordenamiento Territorial, EOT. La diferencia entre estas modalidades estriba en su contenido:

#### 3.1. El POT

Un POT debe tener los siguientes componentes: a. Componente general del plan, donde se plantean los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo. b. El componente urbano, constituido por políticas, acciones programas y normas para alcanzar el desarrollo físico urbano. c. El componente rural, constituido por políticas, acciones programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo<sup>12</sup>. A continuación se definirá de manera específica los contenidos de estos tres componentes, tomando la información textual de la Ley 388 de 1997:

---

<sup>12</sup> Art. 11, Ley 388 de 1997 que regula el ordenamiento territorial.

### 3.1.1 *Contenido del componente general del POT*

Según la ley de ordenamiento territorial, en su artículo 12, el POT debe contener:

1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo, que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:
  - 1.1 Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.
  - 1.2 Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.
  - 1.3 Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.
2. Contenido estructural, el cual deberá establecer la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:
  - 2.1 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.
  - 2.2 El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje.
  - 2.3 La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.
  - 2.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.
  - 2.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano.

### *3.1.2 Componente urbano del POT*

Según el artículo 13 de la Ley 388 de 1997, el POT deberá contener:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.
2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.
3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales... así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.
4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.
5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.
6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.
7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.



8. La especificación, si es del caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.
9. La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.
10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación.
11. La expedición de normas urbanísticas.

### *3.1.3 Componente rural del POT*

El artículo 14 de la Ley 388 de 1997, reza así:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.
2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.
3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.
4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos... de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.
5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.
7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

### 3.2. El PBOT

En lo que respecta al PBOT, la ley exige los mimos tres componentes, pero de una manera más simplificada. Así, en el artículo 16 de la Ley 388 de 1997 está escrito:

#### *3.2.1 Componente general del PBOT*

1. En cuanto al componente general, el Plan Básico de Ordenamiento señalará los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal, así como los siguientes contenidos estructurales:
  - 1.1 Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.
  - 1.2 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.
  - 1.3 El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.
  - 1.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.
  - 1.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en la presente ley, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso de los municipios que las integran.

- 1.6 El inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad.

### 3.2.2 *Componente urbano del PBOT*

1. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinasen; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas verdes públicas y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.
  - 1.1 La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas urbanísticas que los complementan, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.
  - 1.2 La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá las directrices y parámetros para la definición de usos para vivienda de interés social, tanto en suelos urbanos como de expansión urbana, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo lo relacionado con la transformación de las zonas reubicadas para evitar su nueva ocupación.
  - 1.3 La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano.
  - 1.4 La expedición de normas urbanísticas generales sobre usos e intensidad de usos del suelo, actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e

- incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y el suelo de expansión.
2. El componente rural establecerá por lo menos las mismas previsiones indicadas para el plan de ordenamiento territorial.

### 3.3 El EOT

El EOT, de su parte, debe tener como mínimo los siguientes contenidos: objetivos y estrategias políticas, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, la determinación de las zonas de amenaza y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales, y las normas urbanísticas requeridas para la parcelación, urbanización y construcción<sup>13</sup>.

Es así como en la actualidad hay tres planes destinados al ordenamiento territorial de los municipios en Colombia, partiendo de la densidad de población de cada municipio para adoptar alguno de los modelos. El plan más completo es el POT, que cuenta con un componente general, componente urbano, componente rural y planes parciales, a la par también presenta, a diferencia de los demás planes, un desarrollo instrumentos y herramientas que permiten en cierta medida el cumplimiento de lo estipulado en ellos. Dichas herramientas son las actuaciones urbanísticas, mecanismos de expropiación, la plusvalía, y el mecanismo de participación y control ciudadano. Esta clase de esquema de ordenamiento es adoptado por las ciudades. También se encuentra el PBOT, que exige como mínimo tres componentes los cuales son el general, el urbano y el rural, dejando un poco sesgado el alcance del contenido de estos planes, en lo que respecta a la ejecución y puesta en práctica del mismo. Por último, se encuentra el EOT que es el más básico de los planes en el cual se estipulan los objetivos, estrategias y la división del suelo en urbano y rural como elementos fundamentales para que un municipio lo adopte. Este plan está diseñado para municipios donde la densidad de población no es alta.

## 4. Implementación de los planes territoriales

A la fecha, según un informe del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, de los 1.086 municipios existentes en Colombia, 980, es decir, cerca de 90,2% ha diseñado los planes territoriales. De ese total,

<sup>13</sup> Art. 17, Ley 388 de 1997 que regula el ordenamiento territorial.

Tabla 3. Avances en la creación de los POT

DEPARTAMENTOS	N° de municipios	N° de planes territoriales	% de aplicación por departamento
La Guajira	15	13	86,6%
Magdalena	30	27	90%
San Andrés	2	2	100%
Atlántico	23	23	100%
Bolívar	45	36	80%
Cesar	25	21	84%
Sucre	26	22	84,6%
Córdoba	28	26	92,8%
Antioquia	125	123	98,4%
N. de Santander	40	40	100%
Santander	87	82	95,3%
Boyacá	123	107	86,9%
Chocó	31	13	41,9%
Arauca	7	7	100%
Cundinamarca	116	115	99,1%
Caldas	27	27	100%
Risaralda	14	14	100%
Quindío	12	12	100%
Valle	42	40	95,2%
Tolima	47	41	87,2%
Cauca	41	30	73,1%
Nariño	64	49	76,5%
Huila	37	37	100%
Putumayo	13	13	100%
Caquetá	16	16	100%
Meta	29	27	93,1%
Casanare	19	19	100%
Vichada	4	3	75%
Guanía	1	1	100%
Guaviare	4	4	100%
Vaupés	3	1	33,3%
Amazonas	2	1	50%
<b>Total</b>	<b>1.086</b>	<b>980</b>	<b>90,23% Aprox.</b>

Tabla 3.1. Tipo de planes territoriales por departamento

Departamento	POT	PBOT	EOT	TOTAL
La Guajira	1	4	8	13
Magdalena	2	7	18	27
San Andrés	-	1	1	2
Atlántico	2	4	17	23
Bolívar	2	7	27	36
Cesar	1	6	14	21
Sucre	1	7	14	22
Córdoba	3	9	14	26
Antioquia	5	26	92	123
N. Santander	1	6	33	40
Santander	4	4	74	82
Boyacá	3	1	103	107
Chocó	1	1	11	13
Arauca	-	4	3	7
Cundinamarca	2	11	102	115
Caldas	1	7	19	27
Risaralda	2	4	8	14
Quindío	1	3	8	12
Valle	6	13	21	40
Tolima	1	7	33	41
Cauca	1	21	8	30
Nariño	2	5	36	49
Huila	1	3	33	37
Putumayo	-	2	11	13
Caquetá	1	2	13	16
Meta	1	2	24	27
Casanare	-	2	17	19
Vichada	-	-	3	3
Guanía	-	-	1	1
Guaviare	-	1	3	4
Vaupés	-	-	1	1
Amazonas	-	1	-	1
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>171</b>	<b>764</b>	<b>980</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>4, 59% Aprox.</b>	<b>17,4% Aprox.</b>	<b>77,9% Aprox.</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente

45 corresponden a POT, 171 a PBOT, y 764 a EOT. A continuación mostramos las tablas desagregadas por departamentos que indican los porcentajes de aplicación de los planes territoriales.

Como lo muestra la Tabla N° 3.1, casi 80% de los municipios tienen menos de 30.000 habitantes, y su modelo de planeación territorial es el EOT, que es el menos estructurado de todos. Esto deja como corolario que la organización territorial local en el país sigue siendo algo laxa desde el punto de vista de la proporción del territorio organizado.

Pero cuando se trata del ordenamiento territorial desde el punto de vista de la población, el panorama es distinto. En la actualidad, poco más de 75% de la población es urbana, y del total de habitantes de Colombia 90% están en la Zona Andina y el Caribe<sup>14</sup>, concentrados en su mayoría en las cuatro grandes ciudades –y en las ciudades intermedias–, en torno a las cuales se desarrollaron las principales actividades económicas, sociales y político administrativas del país, con una primacía creciente de Bogotá<sup>15</sup>, una metrópolis con más de 8 millones de habitantes. El 10% restante, se encuentra en la Costa pacífica, la Amazonia y la Orinoquia, viviendo una realidad eminentemente rural. Esto significa que la mayoría de la población en Colombia se concentra en las ciudades grandes e intermedias, y por tanto, bajo el esquema organizativo de los POT y los PBOT.

De otro lado, la tabla N° 3 nos dice que, en términos generales, los indicadores arrojan un resultado positivo en lo que respecta a la capacidad de los municipios para ponerse al día con la creación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Los departamentos que más presentan dificultades en este sentido son Vaupés, Chocó y Amazonas, con unos indicadores de incumplimiento de 50% y superiores. Sin embargo, la creación formal de los planes territoriales no garantiza un ordenamiento adecuado del territorio. Es necesario examinar la forma como éstos se han venido ejecutando. Al respecto, ya existen diagnósticos, dentro de los que se destacan los del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo, y las investigaciones de Hugo Alejandro Sánchez para la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales. Los resultados arrojados por estos trabajos coinciden, a grandes rasgos, en la descripción de las fallas en la aplicación de los POT.

A continuación enunciamos, de manera general, las principales conclusiones obtenidas con algunos comentarios de nuestra parte:

<sup>14</sup> Biblioteca virtual del Banco de la República. Geografía urbana-historia urbana.

<sup>15</sup> MARUD Rivera, Rocío. *Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), División de Población de la Cepal. 2003

- Existe un sesgo de la Ley 388 hacia los aspectos urbanos y del uso del suelo, dejando de lado el ordenamiento rural. Como consecuencia de lo anterior, la Ley 388 no hace una distinción entre municipios rurales y municipios urbanos, ofreciendo las mismas reglas de juego para tipologías territoriales de naturaleza distinta. Todo esto implica una concepción incompleta del ordenamiento espacial<sup>16</sup>.

Este argumento sin duda alude a un problema en la forma como están concebidos los POT, en la medida en que los mismos estarían desconociendo la realidad rural de muchos municipios de país. Sin embargo, como atenuante a esta crítica, es necesario decir que esa preferencia de la ley a regular los aspectos urbanos del territorio, ocurre con amplio desarrollo en los POT y los PBOT, que operan en municipios grandes, cuya realidad es sustancialmente urbana y concentra la mayor cantidad de población del país, como ya se había explicado antes.

- Los POT no tienen herramientas suficientes para garantizar la cooperación entre las jurisdicciones territoriales de los municipios vecinos.
- También es insuficiente la reglamentación de las políticas ambientales en el POT, que son tratadas por otra base normativa, pero sin que exista una coherencia suficiente que permita armonizar esas políticas ambientales con los planes de ordenamiento territorial. Esto sí representa un problema puesto que, además del incumplimiento de uno de los propósitos fundamentales de la ley, el cual consiste en armonizar la legislación existente, se estaría entorpeciendo con ello la coherencia de las políticas territoriales, e impidiendo por tanto el desarrollo territorial.
- Otro factor que impide el desarrollo territorial es el hecho de que la Ley 388 se expidió sin el sustento estructural que debió ofrecer la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, porque ésta no existe. De modo que no hay articulación entre las políticas departamentales y nacionales, en lo que a esta materia respecta.
- Los diagnósticos sobre los que se construyen los POT con frecuencia se basan en información que no es confiable: información secundaria o desactualizada; o, no existe congruencia entre lo diagnosticado y el diseño de los POT<sup>17</sup>.

Respecto de esta problemática, el error no está en la concepción y legislación de los planes territoriales, que claramente exigen como

---

<sup>16</sup> SÁNCHEZ Hugo Alejandro. “Planes de ordenamiento territorial y municipal en Colombia: un nuevo modelo conceptual y metodológico” en *Revista UDCA*. Vol 8, N° 2, Bogotá 2005.

<sup>17</sup> *Ibid.*



requisito para su aprobación estar sustentados en información pertinente y veraz; sino en las autoridades responsables de vigilar lo estipulado por la ley.

- Aunque ocurra una creación formal de los POT, en ocasiones los municipios no poseen ni los recursos ni la capacidad administrativa para implementarlos, quedando los planes como una carta de buenas intenciones.
- Para algunos casos, sobre todo en lo que respecta a los EOT, se ha encontrado que éstos no cumplen con el contenido mínimo exigido por la ley.

De manera que en la práctica el resultado ya no es tan alentador, y la problemática que impide una ejecución adecuada de los planes territoriales es compleja, siendo ocasionada por factores de tipo político, administrativo, técnico y financiero. Así las cosas, las soluciones deben venir de distintos escenarios:

1. Del escenario político que exprese, mediante sus actores, una voluntad política fundamental: la de crear la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en beneficio del país, y no posponerla más, como se ha venido haciendo para evitar afectar los intereses de los gamonales regionales y locales.
2. Del Estado como institución que debe hacer cumplir la ley y que debe, además, orientar la manera de hacerla cumplir, asignando en ese ejercicio, la mayor cantidad de recursos disponibles.
3. De la academia, por su importancia en la comprensión de la realidad territorial del país, y su capacidad para producir conocimiento, el cual debe ir más allá de las recomendaciones técnicas, y analizar la problemática y sus soluciones desde una perspectiva compleja que involucre toda la gama de actores, el intrincado juego de relaciones que entre ellos se entreteje, y la variedad de escenarios que configuran el panorama del proceso de ordenamiento territorial en Colombia.

De otro lado, además del estudio de la problemática de la ejecución de los planes territoriales, quedan dos cuestiones para analizar con más detalle; la primera, consiste en definir si la base normativa e institucional existente en Colombia, posibilita realmente el ordenamiento territorial desde la concepción del desarrollo sostenible, de manera tal que se cumpla el propósito de armonizar el territorio, la población y el Gobierno, y al tiempo garantice la sostenibilidad del ambiente y acepte

---

<sup>18</sup> MENDOZA Morales Alberto. Colombia: Ordenamiento territorial en [www.soescol.com.co/documentos/ol.cd.pdf](http://www.soescol.com.co/documentos/ol.cd.pdf)

la diversidad geográfica, étnica y cultural del país<sup>18</sup>. La segunda cuestión que queda por responder es la de si la concepción de desarrollo sostenible es adecuada para ordenar el territorio, a la luz de las nuevas teorías del desarrollo que propenden por un enfoque más sistémico, complejo y dinámico.

# Anexo

*POT de Bucaramanga*

El plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal. Comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas destinadas a orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización de suelos.

Un plan de ordenamiento territorial está compuesto por:

1. Documento técnico de soporte

Contiene el desarrollo, la descripción y aplicación de de los procesos técnicos empleados para la formulación del POT.

A. Contiene la imagen actual del territorio, las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano y lo rural, en lo ambiental, lo económico y lo social; así como lo cultural y lo institucional. Incorpora atributos o elementos estructurales del territorio.

B. Documento de formulación: es el proceso de toma de decisiones acerca del ordenamiento territorial en sus componentes generales y su contenido estructural urbano y rural.

C. Componente de gestión: contiene la gestión y financiación, con la formulación con la adopción de los instrumentos y procesos de implementación del POT.

D. Programa de ejecución: Ccorresponde a la administración municipal de turno.

E. Cartografía: comprende tres clases de planos:

- Planos componente general: es el que clasifica el territorio, define la modalidad del uso del suelo, muestra el sistema vial en general, el espacio publico y las zona de vida y formación vegetal.
- Planos componente urbano: muestra la división política urbana, es un plano rotacional urbano, muestra el sistema hídrico urbano, el sistema vial urbano, sistema de parques, de vías peatonales y la asignación de de usos del suelo.
- Plan componente rural: división político administrativa rural, muestra los usos actuales del suelo rural, el uso potencial y conflictos de uso entre otros.

2. Documento resumen
3. Acuerdo de adopción del POT: se debe aprobar todo el documento técnico de soporte.
4. Documentos de revisión extraordinaria del POT: memoria justificada, resumen de estudios técnicos, proyecto de acuerdo y dictamen técnico del consejo constitutivo de ordenamiento territorial.
5. Documentos de revisión excepcional del POT
  - A. Memoria justificativa de la revisión excepcional: indica la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que surgieron en el marco de las concertaciones del al revisión.
  - B. Resumen de los estudios técnicos y recomendaciones y observaciones: soporte de sobre los hechos, condiciones o circunstancias que dan lugar a esta revisión.
  - C. Dictamen técnico del Consejo Consultivo de Ordenamiento.
  - D. Anexo de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.
6. Componente del plan
  - A. Objetivos y estrategias para el ordenamiento territorial.
  - B. Estrategias territoriales: temas clave planteados para el desarrollo territorial integral y sostenible del municipio.
  - C. Políticas de soporte: políticas orientadas a los temas estratégicos constituyéndose en los objetivos hacia los cuales se apunta el POT.
  - D. Decisiones territoriales: clasificación del suelo (suelo Urbano y rural) y sistemas estructurantes del territorio (servicios públicos, espacio publico, elementos constitutivos del patrimonio, áreas de reserva y zonas de riesgo).
7. Componente urbano
  - A. Modelo territorial urbano: se identifican las áreas de análisis y estudios teniendo en cuenta las características topográficas y físicas entre otras.
  - B. Políticas urbanas y normas: son políticas de ordenamiento urbano, de adopción y manejos de suelo.
  - C. División político-administrativa.
  - D. Sistemas generales: comprende los equipamientos, espacios y edificaciones destinadas a proveer a los ciudadanos servicios.
  - E. Sistema de servicios públicos.
  - F. Sistema vial: comprende la expansión de vías, vías primarias, vías terciarias, hace una topología de la red vial, de las ciclovias y sitios de estacionamiento.

- G. Sistema de parques urbanos: elementos del espacio público destinados a la recreación, se hace una clasificación de éstos.
  - H. Asignación de usos del suelo: define la utilización de los usos que se le van a dar al suelo en la estructura urbana, en las distintas actividades ciudadanas. Pueden ser los suelos de uso residencial o comercial.
  - I. Tratamientos urbanísticos: son las decisiones administrativas del componente urbano de los POT, mediante las cuales se asignan a determinados sectores del suelo de la ciudad sus objetivos y el ordenamiento territorial que les compete de acuerdo con el nivel de desarrollo de las zonas (zonas desarrolladas, zonas de desarrollo incompleto y zonas sin desarrollar).
8. Componente rural
- A. Políticas del sector rural.
  - B. División político-administrativa del sector rural: corregimientos y veredas.
  - C. Usos rurales: clasificación de los suelos, usos agropecuarios, áreas de cultivo transitorias, áreas de pastoreo y uso potencial forestal.
  - D. Usos potenciales del suelo.
  - E. Conflictos de usos del suelo: discrepancias entre el uso actual y el uso potencial. donde el uso actual no sea el idóneo.
  - F. Unidad agrícola familiar.
  - G. Sistemas rurales.
  - H. Hidrografía rural.
  - I. Equipamientos del sector rural.
  - J. Clasificación vial rural.
  - K. Servicios públicos del sector rural.
  - L. Densidades habitacionales del sector rural.
  - M. Gestión rural: planes rurales y ambientales.
9. Gestión del POT
- Son todos los medios que las administraciones municipales pueden usar para desarrollar su POT, para cumplir con la función pública del ordenamiento territorial.
- A. Gestión urbanística.
  - B. Programas de ejecución.
  - C. Normas urbanísticas complementarias: son las licencias de construcción y regulación ambiental.

## Bibliografía

Col/99/022/PNUD, julio de 2000.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 3 de 1991.

Diario Oficial N° 39.631 de 16 de enero de 1991.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Ley 810 de 2003.

Art. 103 Diario Oficial N° 45.220 de 16 de Junio de 2003.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 902 de 2004 .

Diario Oficial N° 45.622, de 27 de julio de 2004

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley136 de 1994.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículos 101, 340, 331, 58, 79, 80, 82, 313, 334, 49, 103, 307, 297, 319, 326, 88, 79, 340, 49, 67 y 51.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Título X, “De la organización territorial”

Decreto N° 089 de junio de 2004, por el cual se compilan los Acuerdos 034 de 2000, 018 de 2002 y 046 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, del municipio de Bucaramanga.

Documentos para el desarrollo territorial N° 32. Unidad de Desarrollo Territorial. Proyecto Profundización de la Descentralización

TARCHÓPULOS Doris, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, (Colombia) Consultado en primer semestre de 2005 en: <http://www.ub.es/geocrit/colmex/tarchopulos.htm>

[http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm)

GÓMEZ, Daniel. *El ordenamiento territorial, una reorganización institucional del Estado colombiano*. Tesis de Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. CIDER- Universidad de los Andes, Bogotá. 1995.

BIBLIOTECA VIRTUAL DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. Geografía urbana-historia urbana.

<http://www.corponor.gov.co/planordterr.htm>

<http://www.geospatial.com.co>

<http://www.humboldt.org.co/sina/corporaciones.htm>

<http://www.minambiente.gov.co>

<http://www.soescol.com.co/docuemntos/ol.cd.pdf>

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZI. [www.ine.gob.mx/veajei/publicaciones/libros/388/salas.pdf](http://www.ine.gob.mx/veajei/publicaciones/libros/388/salas.pdf)

Ley 388 del 97, Ley de Desarrollo Territorial.

- MARUD Rivera, Rocío. *Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL. 2003
- MASSIRIS Cabeza, Ángel. “El ordenamiento territorial en Colombia: antecedentes legales y proceso de conceptualización” en: *Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*. Biblioteca Virtual del Banco de la República.
- MENDOZA Morales Alberto. Colombia: Ordenamiento territorial. Plan de Ordenamiento Territorial, POT, Bucaramanga
- CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER. Resolución N° 01284, de 10 de junio de 2003, por el cual se dicta el “Esquema de ordenamiento Territorial del municipio de Cerrito”. Revisión y ajuste al Plan Básico de ordenamiento Territorial del municipio de Chiquinquirá.
- SÁNCHEZ Hugo Alejandro. “Planes de ordenamiento territorial y municipal en Colombia: un nuevo modelo conceptual y metodológico” en *Revista UDCA*. Vol 8, N° 2, Bogotá, 2005.



**Universidad del Rosario**  
Facultades de Ciencia Política y Gobierno  
y de Relaciones Internacionales

