

# EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMO UN DETERMINANTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Camila Guevara Rojas*

## Resumen

En Colombia, las entidades territoriales están dotadas de autonomía administrativa para atender las necesidades de la población y garantizar el desarrollo regional. Al respecto, el desarrollo sostenible es un principio y un derecho colectivo y del ambiente, contenido en el artículo 80 de la Constitución Política Nacional, el cual, visto desde su objeto de equilibrar los aspectos sociales, económicos y culturales, ha de considerarse como una herramienta para alcanzar las metas fijadas, previa elaboración de un plan de ordenamiento territorial. Sin embargo, por causa de las diversas problemáticas que se vivencian en Colombia y especialmente, por la variedad de racionalidades desde lo político, es común encontrar que los postulados del desarrollo sostenible son desatendidos en materia de ordenamiento territorial. A partir de lo anterior, se realiza una revisión en materia de jurisprudencia y doctrina en relación a si dicho principio puede verse como una determinante o incluso como limitante de las entidades territoriales en lo que tiene que ver con la generación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

**Palabras clave:** constitución ecológica, desarrollo sostenible, desarrollo territorial, ordenamiento territorial, Planes de Ordenamiento territorial (POT).

## Abstract

Territorial entities Colombian are provided with administrative autonomy to attend the populations needs and to guarantee the regional development, sustainable development at its inception is a collective of the environment right contained in article 80 of the Political National Constitution, which, sees from this object to balance the social, economic and cultural aspects considered as a tool to reach the fixed previous production goals of a plan of territorial classification, nevertheless in reason to the diverse problematic ones that it faces in Colombia and especially for the variety of rationalities from the political sphere , it is common to think that the postulates of the sustainable development are disregarded for territorial classification, providing that the previous review is realized as for jurisprudence and doctrine in relation to if the above mentioned beginning can turn as one determinant or enclosedly as binding of the territorial entities in that it has to see with the generation and execution of the plans of territorial classification.

**Keywords:** Ecological Constitution, Plans of Territorial Organization, Sustainable Development, Territorial Development, Territorial Organization.

## Introducción

A partir de la revisión de conceptos como ordenación, planeación, administración pública y desarrollo sostenible, puede apreciarse que este último y los planes de ordenamiento territorial deberían estar estrechamente ligados y que pueden articularse fácilmente en favor del desarrollo de los territorios y con ello, de las comunidades que los habitan. Sin embargo, visto el ordenamiento territorial como un componente del ejercicio de la administración estatal, en diversas oportunidades persigue fines económicos antes que fines asociados a la línea del desarrollo, apartándose del componente ambiental, como lo es el desarrollo sostenible, a pesar de que entre sus postulados contemple el desarrollo económico. Es por ello que se pretende hacer una revisión respecto de la interacción que se ha logrado entre el desarrollo sostenible y el ordenamiento del territorio colombiano, considerando al primer elemento como aquel que debe ser determinante al establecer los planes o estrategias para materializar el segundo (ordenamiento territorial). De esta manera, se busca suplir las necesidades de la población colombiana, garantizando el principio de la dignidad humana sin menoscabo de la satisfacción de necesidades futuras, sean nuestras o de las generaciones venideras.

## El desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible surge a partir de la publicación del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo titulado "Nuestro futuro común", en 1987 (Organización de las Naciones Unidas, s. f.), en el marco del programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Cooperación

Económica Internacional, definiéndolo allí como "la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Respecto de este postulado se pretende articular el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del ambiente.

El desarrollo sostenible, visto como un propósito, tuvo gran acogida por la comunidad internacional, de manera tal que en 1992, en lo que se denominó "Cumbre de la Tierra de Río", se determinaron los aspectos específicos en los que se debía trabajar para materializar dicho postulado, lo que es conocido como programa 21, el cual aborda los siguientes puntos:

La contaminación de la atmósfera, el aire y el agua, la lucha contra la deforestación; la desertificación y la pérdida de terrenos agrícolas, el combate a la reducción de las poblaciones de peces, la promoción del manejo seguro de los desechos sólidos, la pobreza, la deuda externa de los países en desarrollo, las modalidades insostenibles de producción y consumo, la presión demográfica, la estructura de la economía internacional, las mujeres, los sindicatos, los agricultores, los niños y los jóvenes, las poblaciones indígenas, la comunidad científica, las autoridades locales, las empresas, la industria, las organizaciones no gubernamentales.

Sobre estos aspectos se han fijado objetivos y planes de acción, además se revisaron avances y ratificaron compromisos en el año 2012, con la Conferencia Río + 20, "El futuro que queremos" (Organización de las Naciones Unidas, s. f.).

## El ordenamiento territorial y la generación de planes de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es un concepto propio del derecho administrativo y de la actividad del Estado, que parte del territorio entendido como “Porción del espacio terrestre considerada en sus relaciones con los grupos humanos que la ocupan y la ordenan con vistas a asegurar la satisfacción de sus necesidades” (Elissalde, 2018). Así mismo, la doctrina se ha referido al ordenamiento territorial como:

[...] un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo e interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo (Paruelo et al., 2014).

En el documento titulado “*Plan de Ordenamiento Territorial: conceptos básicos de elaboración y aspectos relevantes para su revisión y ajuste*”, publicado por la Gobernación de Cundinamarca, se obtiene la siguiente definición:

Para efectos de ordenar el territorio, se deben tener en cuenta dos componentes básicos sobre los cuales se planifican las acciones, con el fin de promover de forma integral

el desarrollo del municipio: lo natural y lo construido.

[...]

Así, el ordenamiento territorial debe partir del reconocimiento de las diferentes manifestaciones presentes en el territorio, identificando sus componentes (ambientales, físicos, sociales, económicos), para su comprensión y entendimiento de su dinámica de desarrollo. La consolidación de las propuestas que un POT defina sobre el territorio, requieren su implementación en un proceso de varios años (Gobernación de Cundinamarca, s. f.).

El ordenamiento territorial en Colombia responde a un proceso de descentralización mediante el cual se dotó a las entidades territoriales de *autonomía para la gestión de sus intereses* conforme lo dispone el Artículo 287 de la Constitución Política Nacional, lo que les faculta para organizar el territorio con fundamento en la obligación de promover el desarrollo regional, ejercicio que se rige por los principios de: *Función social y ecológica de la propiedad, Prevalencia del interés general sobre el particular y Distribución equitativa de cargas y beneficios*.

La legislación colombiana ha regulado el ordenamiento territorial a partir de la Ley 388 de 1997, la cual determina en su artículo 6, como objeto de este:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará 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.

Posteriormente, la misma Ley 388 de 1997, en su artículo 9, plantea la siguiente definición de plan de ordenamiento territorial:

[...] es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Así mismo, contiene dicha norma (artículo 10), lo que ha denominado determinantes de los planes de ordenamiento territorial, entre los cuales se tiene en primera instancia la jerarquía normativa y enfoque que podría considerarse ambiental o en la línea del desarrollo sostenible, al priorizar las normas “relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales”. Entre las anteriores se encuentran:

Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.

Por supuesto, la ruralidad no puede desconocerse en el ordenamiento del territorio, especialmente cuando es la calidad de la mayor parte del territorio colombiano y en la cual han de generarse las transformaciones más grandes para la sostenibilidad ambiental (artículo 14).

Ahora, en torno a la necesidad de pensarse el ordenamiento territorial en función del bienestar material de la población, surge el concepto de perspectiva territorial, a la cual se refiere María Andreina Salas Bourgoïn:

La ordenación del territorio da un paso adelante y se convierte en un proceso de diseño de estrategias y de gestión multidimensional,

multitemporal y multiescalar para responder, desde el territorio, a los requerimientos de la calidad de vida. Multidimensional, al considerar la diversidad de factores involucrados en la configuración territorial; multitemporal, al trabajar con el pasado y el presente, para crear futuro, y multiescalar, al incorporar el estudio de la influencia de factores externos en dicha configuración.

Frente a estas características ya no son suficientes los diagnósticos centrados en los análisis diacrónicos ni las aproximaciones al futuro por medio de tendencias, sino que se requiere la aplicación de metodologías y técnicas que, desde una visión integral y estratégica, permitan reconocer, entre el abanico de posibilidades, las configuraciones territoriales posibles, seleccionar la más adecuada a las aspiraciones colectivas y diseñar las acciones para lograrla (Salas Bourgoin, 2013).

## Interacción entre el desarrollo sostenible y los planes de ordenamiento territorial

A partir de los conceptos antes revisados, bien puede apreciarse que el desarrollo sostenible y los planes de ordenamiento territorial deberían estar estrechamente ligados y que pueden articularse fácilmente en procura del avance y la preservación de los territorios y con ello, de las comunidades que los habitan. Se considera que, en Colombia, se han establecido criterios claros alrededor de la legislación ambiental, partiendo incluso de la promulgación de la Constitución Política Nacional, considerada una constitución ecológica por contener explícitamente derechos asociados

al ambiente, como bien lo ha evidenciado la Corte Constitucional colombiana, la cual en múltiples pronunciamientos se ha referido al respecto:

Sentencia C-431 de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa:

**La conservación del medio ambiente como garantía constitucional.** La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. Siguiendo lo dicho por esta Corporación en anterior pronunciamiento.

El tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no solo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad. Por ello, se ha afirmado con toda razón que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.

Como testimonio de lo anterior y afirmación de su voluntad por establecer los mecanismos para preservar un ambiente sano, en la

Asamblea Nacional Constituyente se expresó lo siguiente:

La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda la estructura de este debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización.

La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria (Sentencia T-254/93, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

En efecto, una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2°, 8°, 49, 58, 67, 79, 80 y 95-98, permite entender el sentido que jurídicamente identifica este fenómeno. Así, mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas –quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación–, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con

otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

A lo anterior, habrá que agregar que el derecho a un ambiente sano tiene también el carácter de servicio público, erigiéndose, junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno sustento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país (C.P. arts. 2°, 365 y 366).

Cabe destacar que los derechos y las obligaciones ecológicas definidas por la Constitución Política giran, en gran medida, en torno al concepto de desarrollo sostenible, el cual, en palabras de la Corte Constitucional pretende “superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo –indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas– con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente” (Sentencia T-251/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Así, es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que progresivamente permita mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracionalmente la diversidad biológica de los ecosistemas, pues estos, además de servir de base a la actividad productiva, contribuyen en forma decidida a la conservación de la especie humana. Sobre este particular, la Corte tuvo oportunidad de señalar que:

El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una

desenfrenada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico - conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico - calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (CP arts. 80, 268-7, 334, 339 y 340) (Sentencia T-251/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por eso, conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.

Así mismo esta Corte ha definido los elementos del desarrollo sostenible, Sentencia C-077 de 2017, Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

El desarrollo sostenible, busca corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, estando acorde con los fines más altos que persigue nuestro ordenamiento

jurídico. Así, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha sostenido que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: "(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en garantía de la protección de las disposiciones constitucionales, ha fijado límites a las entidades territoriales en cuanto a la determinación de los planes de ordenamiento, lo cual es importante traer a estudio en tanto la unidad de principios y la búsqueda para lograr los fines del Estado no atente contra la autonomía que se le ha concedido a las entidades territoriales, a propósito del artículo 80 de la C.P.N. "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución". En lo correspondiente a los derechos colectivos y del ambiente. Sentencia C-579 de 2001, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett:

El equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia

por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de estas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales.

En esta instancia, es posible considerar que el desarrollo sostenible es un propósito claro y determinante para el Estado colombiano y por tanto, se vincula con las políticas que en este se generen y ejecuten. Luego, en principio, debería darse por hecho que indiscutiblemente el desarrollo de los planes de ordenamiento territorial está sujeto a los postulados del desarrollo sostenible, y que la manera en que se va a ordenar el territorio, especialmente en cuanto al tipo de actividades que avalan las entidades territoriales, cumple una función ecológica, ambiental y social, debiendo generarse prospectiva territorial, entendida como “un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad, construye visiones a medio y largo plazo destinadas a influir sobre las decisiones presentes y moviliza acciones conjuntas, puede ser una herramienta útil para hacer frente a estos retos” (Espinosa, 2012). Sin embargo, la realidad del Estado colombiano dista de esta premisa de forma indiscutible. Nos encontramos con graves problemáticas asociadas a la minería legal, a la destinación del suelo, entre otras, por lo que resulta necesario hacer una revisión de los planeamientos de la doctrina en relación con la interacción entre el desarrollo sostenible y los planes de ordenamiento territorial para efectos de proyectar si el objetivo de materializar los postulados del desarrollo sostenible, vistos estos como el equilibrio entre la sociedad, el ambiente y la economía, debe ser determinante en el ordenamiento territorial y por tanto, un limitante al momento de definir los planes de ordenamiento territorial o, si por el contrario, es un criterio netamente facultativo sin mayores implicaciones prácticas en el ordenamiento del territorio.



Materializar los objetivos del desarrollo sostenible representa un cambio en la manera de apreciar la relación de los individuos con el territorio, de modo que resulta indispensable determinar las estrategias propositivas e inclusivas respecto de las cuales se defina la disposición y vocación del suelo, rompiendo un poco con los esquemas de las economías de mercado donde el determinante es el intercambio de bienes y servicios y se desconocen las implicaciones futuras en relación con el desarrollo colectivo y la sostenibilidad. Al respecto, Franz Gutiérrez Rey se ha pronunciado de la siguiente manera:

El desarrollo sostenible, en la concepción de equilibrio entre lo ambiental, lo social, lo económico y lo territorial, determina una nueva postura ética y política frente a la noción de desarrollo del país; esta visión va mucho más allá de la "sostenibilidad clorofila", concepción actual que prima en el desarrollo territorial y que no hace parte de la ideología de la atmósfera política del desarrollo sostenible actual, y, por otra parte, implica una construcción a partir de los elementos que empiezan a permear el país en el desarrollo y aplicación de las políticas ambientales sostenibles, así estén en contradicción en la práctica.

De manera semejante, Pedro Martín Martínez ha sido enfático en que los recursos naturales propios de un territorio "son determinantes para asignar usos al territorio de acuerdo con su capacidad de acogida, debiendo siempre tener presente las posibilidades de resiliencia del medio físico y las condiciones y demandas en materia de aprovechamientos para consolidar modelos positivos de desarrollo

económico y social" (Martínez Toro, s. f.), lo que significa que en relación con la territorialidad y la ordenación del mismo, se requiere en primer lugar determinar el tipo de desarrollo al que se apunta y conforme lo anterior, fijar una serie de principios y lineamientos comúnmente aceptados y que con ello, "respondería al intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procurando la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad".

Sin embargo, Fabio Alberto Arias no comparte dicha visión y por el contrario, considera que:

La política de ordenamiento territorial colombiana ha estado asociada en mayor o menor medida a la noción de sustentabilidad. Tal asociación ha variado, desde posiciones implícitas como considerar el ordenamiento para el desarrollo socioeconómico llevando en cuenta aspectos ambientales hasta concebir directamente la política de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible.

La política de ordenamiento territorial colombiana y sus resultados de desarrollo sostenible pueden analizarse desde el nuevo institucionalismo. Son tres los elementos claves propuestos en el marco conceptual para acompañar el accionar de la política: 1. la Ley 388 entendida como una institución, 2. el sistema de gobernanza creado para el ordenamiento territorial y, 3. las elecciones colectivas para la sustentabilidad. Se propone un marco conceptual con estos elementos porque de las características del sistema de gobernanza, que se rige por un marco

institucional dado, se espera incidan sobre la calidad y el carácter de las opciones de desarrollo escogidas por los municipios (Arias Arbeláez, s. f.).

### **La participación de las autoridades que componen el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial**

El Sistema Nacional Ambiental (SINA), creado mediante Ley 99 de 1993, se define como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley 99 de 1993. El SINA está integrado por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio. El Consejo Nacional Ambiental tiene el propósito de asegurar la coordinación intersectorial en el ámbito público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables (Corpouraba, s. f.).

Conforme la ordenación del territorio se realiza a través de planes, estos se realizan por etapas, entre las cuales se requiere del aval de las comunidades a las que va dirigido, a través de las autoridades locales. Sin embargo, se requiere de la garantía de la defensa ambiental, es por ello que en los términos de la Ley 388 de 1997, artículo 24:

(...) antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal,

se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

Adicionalmente, mediante el Decreto 1200 de 2004, se determinan los instrumentos de planificación ambiental, respecto de la cual el enfoque es el desarrollo sostenible en procura del manejo, la administración y el aprovechamiento de los recursos renovables.

### **La situación actual de los POT**

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), para el año 2016 generó un informe sobre ordenamiento territorial en el cual se trata el estado de los POT actuales en Colombia. De este informe se resalta lo siguiente:

- La extensión del territorio colombiano es principalmente rural.
- 84,7% del territorio colombiano puede clasificarse como *rural o rural disperso*.
- 30,4% de la población colombiana vive en áreas rurales.
- Colombia solo utiliza el 54,5% de las áreas con vocación agrícola.

- La incidencia de la pobreza es superior en las zonas rurales. El 30% del suelo es usado inadecuadamente.
- La tasa de desempleo rural es inferior a la tasa de desempleo nacional.
- Las ciudades se desarrollaron en territorios aislados, con poca relación y complementariedad entre ellas.
- La movilidad urbana en las principales ciudades está reduciendo la calidad de vida y la competitividad de las mismas.
- La planeación territorial debe considerar los desafíos ambientales y abordarse desde una perspectiva regional.
  - Oferta hídrica: la planeación territorial debe considerar los desafíos ambientales y abordarse desde una perspectiva regional. El 52,5% de la población urbana del Sistema de Ciudades se encuentra en áreas con escasez.
  - Riesgo: el 33% de la población en Colombia está en riesgo de ser afectada por deslizamiento y el 48% en riesgo por inundaciones.
  - Urbanización: conflictos entre áreas protegidas y crecimiento urbano.
  - Crecimiento: desbordamiento de las ciudades sobre los municipios vecinos.

A partir de estos datos, es posible evidenciar la ineficacia de los planes en la escala que corresponda, en tanto no haya un trabajo con las zonas rurales a partir de sus habitantes.

### **El catastro multipropósito**

A través del Conpes 3859 de 2016, se promueve una “política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano” (Departamento Nacional

de Planeación, 2016), con el cual el catastro, que es tradicionalmente una herramienta de información y estadística, permita que “la administración, gestión y gobernanza de las tierras rurales parta desde la disposición y conocimiento real de la situación de los predios y de sus tenedores, ocupantes, poseedores y propietarios” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, s. f.). Y de esta manera, se transforme en: [...] instrumento de planificación y ordenamiento del territorio que sirve a toda la amplia gama de objetivos de política pública, y particularmente a los propósitos de ordenamiento territorial, gestión de ingresos, priorización y asignación de las inversiones. Estas últimas son más acordes con el carácter transversal, multisectorial, y de formulador de política pública en materia de desarrollo territorial o de gestión de ingresos y gastos que caracteriza a los sectores de planeación o de hacienda y crédito público (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

En este orden de ideas, son grandes los aportes que pueden hacerse a nivel de este tipo de catastro en la determinación de las condiciones geofísicas del territorio, así como de las necesidades de la población para efectos de realizar modelos adecuados de ordenación que incluyen y faciliten el dinamismo entre los medios de productos y la economía asociada a estos, la preservación y conservación del ambiente y la gestión social.

### **El Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, como la hoja de ruta presentada por el gobierno nacional precisamente en materia de

desarrollo, incluye entre sus objetivos “el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades”, entre otros, a través del “diseño e implementación de modelos de desarrollo local sostenible de las zonas más afectadas por el conflicto”, entendiendo la incidencia que ha tenido este sobre el ambiente. En este documento se consideran, la Implementación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), como una estrategia para “Fortalecer la articulación nación-territorio”, el ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad para: “Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental”. Lo anterior, al menos, refleja la existencia de la preocupación por la garantía de propiciar condiciones que estén acordes no solo con las necesidades de la población sino también de los recursos naturales para asegurar su disfrute a corto, mediano y largo plazo.

## Conclusiones

Las directrices fijas para el ordenamiento territorial en Colombia, permiten definirlo como las estrategias respecto de las cuales este se organiza y se articulan las diversas actividades desarrolladas por las comunidades que habitan el territorio para alcanzar su bienestar, su desarrollo y su sostenibilidad. A partir de ello, se considera pertinente y necesario que al momento de generar planes de ordenamiento

territorial se implementen aspectos que materialicen el desarrollo sostenible. Sin embargo, el sistema jurídico colombiano establece una serie de principios que orientan la actividad de la ordenación entre los cuales no resulta tan claro la manera como es posible impulsar el desarrollo sostenible. La jurisprudencia detectada al respecto recalca la protección del ambiente y de las comunidades; no obstante, se plantea el desarrollo postulado como una meta gradual del Estado.

Desde la conceptualización, el desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial encuentran una gran afinidad, a pesar de lo cual la vinculación jurídica entre estos pareciera inexistente debido a que el resultado es más bien de tipo facultativo en relación con lo cual debe tenerse también como responsabilidad nuestra la protección del entorno y el ambiente en el que requiere que como individuos determinamos el modelo de desarrollo que perseguimos y las herramientas para materializarlo. En la revisión normativa e institucional de este documento es posible considerar que efectivamente el Estado cuenta con las herramientas necesarias para lograr el anhelado desarrollo integral; sin embargo, no se evidencia la fuerza en la práctica para que resulte contundente y se trabaje en procura del bienestar de la población, pensándose en la manera como se abordan sus necesidades y de esta manera se realiza la planeación, mediante la cual haya un componente interdisciplinar y sistemático como lo es sello del desarrollo sostenible.

## Referencias

- CEPAL (Santiago de Chile). Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27976/S2013618\\_es.pdf;jsessionid=A9C52C07FECBD27A-1B9E1257A745A87D?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27976/S2013618_es.pdf;jsessionid=A9C52C07FECBD27A-1B9E1257A745A87D?sequence=1)
- Céspedes, C. (2017). *Los determinantes ambientales y su efecto en la planificación del territorio*. Bogotá, D.C.: Universidad Santo Tomás División de Posgrados, Facultad de Ingeniería Civil. Recuperado de <http://repositorio.usta.edu.co/handle/11634/4301>
- Corporación Autónoma Regional de las Cuenecas de los Ríos Negro – Nare, CORNARE (Determinantes y asuntos ambientales para el ordenamiento territorial municipal). Oficina de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Gestión del Riesgo, Subdirección General de Planeación. Recuperado de <https://www.cornare.gov.co/Ordenamiento/Documentos/Determinantes-OTA.pdf>
- Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC. Aspectos generales del EOT. Recuperado de <http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/padilla/TITULO%201%20%20Aspectos%20Generales%20del%20EOT.pdf>
- Dalla-Torre, M. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v27n1/v27n1a06.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Tomo 1*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>,
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Tomo 2*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%202%20internet.pdf>
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Recuperado de: <http://www.dh.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>
- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Recuperado de |- <http://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/viewFile/16854/17724>
- Minambiente (Gobierno de Colombia). Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas en Colombia. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/ordenamiento-ambiental-territorial-y-coordinacion-del-sina/participacion-ambiental/funcion-ecologica-de-la-propiedad#gu%C3%ADa>
- Minvivienda (Gobierno de Colombia). Autoridades ambientales. Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/images/OrdenamientoAmbientalTerritorialyCoordinaciondelSIN/pdf/Orientaciones\\_para\\_la\\_definicion\\_y\\_actualiza\\_de\\_las\\_\\_Det\\_Amb.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/OrdenamientoAmbientalTerritorialyCoordinaciondelSIN/pdf/Orientaciones_para_la_definicion_y_actualiza_de_las__Det_Amb.pdf)

Remolina Pulido, J. (2011). Descentralización y entidades territoriales - Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Sandoval C. CEPAL. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en Latinoamérica – Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53681/MethodsyaplicacionesAL.pdf>

---

Ley Zidres (Ley 1176 de 2016)	9-22
<b>La persona natural en la presentación de proyectos productivos en el campo colombiano</b>	
<i>Luz Marina Orjuela Martínez</i>	
<hr/>	
<b>Normatividad sobre el derecho al agua potable de los bogotanos a partir de la conservación de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza</b>	23-36
<i>Rosalba Gordillo Celis</i>	
<hr/>	
<b>Inestabilidad administrativa de las entidades agrarias: INCORA e INCODER</b>	37-44
<i>Diego Felipe Cruz Niño</i>	
<hr/>	
<b>El principio de desarrollo sostenible como un determinante en la construcción de los planes de ordenamiento territorial</b>	45-58
<i>Camila Guevara Rojas</i>	

---

