

# LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, COMO INSTRUMENTO PARA LA INTEGRACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL

## ORGANIC LAW OF LAND AS A TOOL FOR INTEGRATION OF ENVIRONMENTAL AND LAND

Johanna Beatríz, Prieto Garzón <sup>1</sup>  
Edgar Camilo Luengas Pinzón <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ing. Catastral y Geodesta, Esp. Planeación Ambiental y Manejo Integral de los Recursos Naturales  
Ing. de Apoyo e Investigación, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC Bogotá  
Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia [johanna.prieto@gmail.com](mailto:johanna.prieto@gmail.com)

<sup>2</sup> Edgar Camilo Luengas Pinzón, Ing. Sanitario  
Esp. en Administración en el Control de Contaminación del Aire  
Mag. en Ingeniería Ambiental, Docente Universidad Militar Nueva Granada [ecalupi@hotmail.com](mailto:ecalupi@hotmail.com)

**Resumen:** Bajo los principios de la Ley 388 de 1997 que enmarca al Ordenamiento Territorial dentro de un instrumento de gestión en función de la organización y desarrollo del territorio, es pertinente evaluar los parámetros ambientales establecidos en ésta, para estimar los resultados globales obtenidos por los Planes de Ordenamiento Territorial como sus instrumentos de materialización. Por su parte, los Planes Ambientales Municipales se convierten en herramientas de ejecución de las políticas de Ordenamiento Ambiental, fundamentadas en los Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio, como principio conceptual.

Tales estimaciones se tomaron como referencia para una reflexión sobre la integración entre el OT y el OA de los municipios de Colombia, concebida desde la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como legislatura dada a partir de la necesidad de unificar estos campos.

El presente estudio elabora un análisis con una visión no sectorizada sino holística del territorio colombiano, orientada a un concepto de "Integración entre el Ordenamiento Territorial y Ambiental", con el objeto de generar unas reflexiones sobre la LOOT para que visionariamente sean apreciadas como aporte al proyecto de ley, convertido en un instrumento que normatice efectivamente el sano aprovechamiento y la protección futura de los recursos naturales de los municipios de Colombia.

**Palabras Clave:** Ordenamiento Territorial (OT), Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ordenamiento Ambiental (OA), Ley 388 de 1997, Planeación Ambiental.

**Abstract:** Under the principles of Law 388 of 1997 that framed the land within a management tool based on the organization and development of the territory, is relevant to assess the environmental parameters set forth therein, to estimate the overall results obtained by the Plans Land as instruments of realization. Meanwhile, Municipal Environmental Plans become tools of policy implementation of Environmental Management, based on the Guidelines for National Policy of Environmental Planning, conceptual principle. These estimates were taken as reference for reflection on the integration between the land use planning and environmental management of the municipalities of Colombia, conceived from the Land Management Law, as given term from the need to unify these fields.

This study made an analysis with a holistic view is not sectioned but the Colombian territory, focusing on a concept of "Integration between Land Use and Environment", in order to generate reflections on the visionary the Land Management Law to be appreciated as a contribution to bill become a tool that effectively regulate the healthy development and future protection of the natural resources of the municipalities of Colombia.

**Keywords:** Land use planning, Land Use Law, Environmental Management, Law 388 of 1997, Environmental Planning.

# 1 Introducción

El territorio, es el escenario físico y ambiental en donde se dinamiza y convergen los procesos de desarrollo. Por lo tanto, constituye un elemento integrador entre actividades y relaciones sociales, económicas y culturales del hombre.<sup>1</sup> El OT a su vez, presupone una organización integral del territorio; un orden interrelacionado de cada uno de los componentes por los que está constituido: administrativo, biofísico o ambiental, social, económico y funcional. Sin embargo los “acontecimientos naturales” de los últimos años, presentan contradicciones en cuanto a la integralidad del concepto.

Debido entonces a los múltiples inconvenientes que presentan los municipios de Colombia, para establecer políticas territoriales en temas de ordenamiento y de medio ambiente articuladas entre sí; además de las dificultades observadas en la construcción de relaciones de los municipios en cuanto a las directrices territoriales con su entorno geográfico, es justificable presentar consideraciones sobre la normatividad que define parámetros e instrumentos para la organización del espacio; así como evidenciar la necesidad de tener en cuenta bajo estas normas el aprovechamiento y la protección de los recursos naturales de Colombia, así como retribuir al OT como herramienta clave para la gestión ambiental.

La prolongación de estas políticas aisladas en cuanto a planeación territorial, ocasiona el surgimiento de dificultades en el proceso, lo cual requiere nuevamente un diagnóstico actualizado, que tenga énfasis en el estudio ambiental, junto con propuestas ajustables y realistas para la solución de la problemática general del territorio colombiano, además de solventar los nuevos obstáculos que sobre el tema han surgido y las necesidades propias de la población. Problemática demostrada, en los últimos años en Colombia, con las consecuencias surgidas de las amenazas y desastres naturales ocurridos en nuestro territorio, que no se pueden tomar como hechos apartados de los municipios, sino como hechos de falta de planificación integral del territorio nacional.

Cuando se establecen normas propias de OT como la Ley 388, no necesariamente se establece la compatibilidad con los criterios de ordenamiento ambiental, en procura misma del desarrollo sostenible que plantea la Constitución Política Nacional (CPN), por lo que estos temas se encuentran en algunos aspectos desarticulados, incluso confusos en cuanto a competencias e importancia de cada uno de ellos, teniendo que ser íntegramente correspondidos. Tal correspondencia debe darse en el ámbito de la una “Ley Nacional de Integración entre el Ordenamiento Territorial y Ambiental”, como norma que involucre instrumentos para el desarrollo territorial y ambiental; siendo entonces la LOOT una oportunidad jurídica propia para lograr este objetivo.

La concepción misma de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se remonta desde la Constitución de 1991, existiendo varios proyectos de LOOT a lo largo de los 20 años que en la Constitución Nacional se estableció el tema. Al no encontrarse regulada esta ley no existe una correlación idónea entre la distribución de estas competencias, siendo visible procesos de planificación territorial aislados entre los municipios y así mismo entre las regiones del país. Los intentos de unificación de las temáticas, ha generado documentación al respecto por parte del Gobierno Nacional, como el documento para discusión “Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento ambiental del territorio”, realizado por el Ministerio del Medio Ambiente en 1998, importante aporte para la interpretación de la problemática.

La sectorización en el país del ordenamiento territorial con el ambiental, motivó para el presente documento la generación de unos principios básicos de integración por medio de la articulación de la LOOT, soportados en dos aspectos base: un diagnóstico nacional dado al ordenamiento territorial a partir de la Ley 388 y su materialización por medio de los POT, y la comparación con un análisis de la dimensión ambiental nacional actual, fundamentada en los Planes de Manejo Ambiental Municipal (PMA) como instrumentos a su vez de materialización del Ordenamiento Ambiental.

A partir de las concepciones de diagnóstico territorial y ambiental, el documento se enfoca en un gran objetivo: Generar una aproximación a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como instrumento jurídico que permita una integración entre el ordenamiento territorial y ambiental de los municipios de Colombia

---

<sup>1</sup> UTRIA, Rubén Darío. Notas sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio. Santafé de Bogotá, D.C., 1997

## 2 Referentes Normativos y Conceptuales

### ESQUEMA DE INTEGRACION ENTRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL

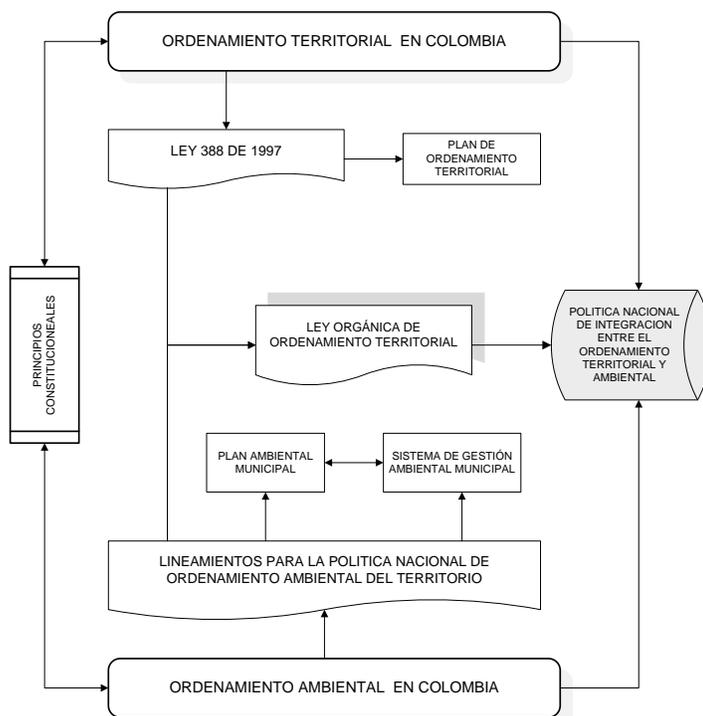


Fig. 1. Propuesta Esquema de Integración entre el OT y OA

### PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### DE LA ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN TERRITORIAL

Art. 286: Define cuáles son las Entidades Territoriales, pero deja abierta la posibilidad de crear nuevos “tipos de entidades territoriales” como regiones y provincias. *(Punto de discusión permanente de la LOOT)*

Art. 288: La LOOT establecerá la distribución de competencias entre la nación y entidades territoriales. Las competencias atribuidas serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

→ A qué tipo de competencias se refiere?

Art. 297: Posibilita la formación de nuevos departamentos, que cumplan los requisitos exigidos en la LOOT.

Art. 306: Constitución de Regiones Administrativas y de Planificación. Dada entre dos o más departamentos, cuyo objeto será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. → *Concepto diferente a “Regiones Geográficas”*.

Art. 307: La LOOT establecerá condiciones para la conversión de regiones en ET; atribuciones, órganos de administración, recursos y participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

Art. 319: El régimen de áreas metropolitanas implica que los municipios que tengan relaciones socioeconómicas y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de coordinar el desarrollo integrado del territorio bajo su autoridad.

Art. 329: La conformación de las ET indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la LOOT.

## DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y AMBIENTAL

Art. 58: Se garantiza la propiedad privada teniendo en cuenta que ésta cumple una función social y ecológica. Por lo tanto, por motivos de utilidad pública o interés social, el interés privado deberá ceder al interés público.

Art. 80: Dentro de los múltiples deberes del Estado, se encuentra la planificación del manejo y aprovechamiento sostenible de los RN.

Art. 313: Dentro de los deberes de los concejos municipales, se define la reglamentación de usos del suelo.  
→ *Tema inherente del OT y Ambiental.*

Art. 334: Intervención del Estado sobre la economía y el territorio en la explotación de los RN, el uso del suelo, la producción, distribución y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para el desarrollo y un ambiente sano.

## PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL

Art. 8 y Art. 72: Obligatoriedad de la protección de la riqueza cultural y natural.

Art. 79: Derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

## ORDENAMIENTO DEL DESARROLLO CAMPESINO

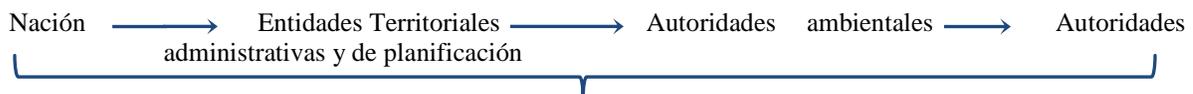
Art. 64 y 65: Es deber del Estado promover el acceso a la propiedad de la tierra y los servicios de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar su calidad de vida; además de garantizar la producción de alimentos. Se priorizará el desarrollo integral de actividades agropecuarias así como la construcción de obras de infraestructura y adecuación de tierras.

## LEY 388 DE 1997

### OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA LEY (Art 1).

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la CPN, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el SINA.
2. Establecimiento de mecanismos que permitan al municipio:
  - Promover el ordenamiento de su territorio y el uso equitativo y racional del suelo
  - Preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural
  - Prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo
3. La utilización del suelo se ajuste a la función social de la propiedad y permita:
  - Los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos
  - Velar por la creación y la defensa del espacio público
  - La protección del medio ambiente y la prevención de desastres
4. Promover la armoniosa concurrencia de:

Armonización con la LOOT, como norma establecida en la CPN.



**Cumplimiento de las obligaciones que prescriben al Estado en el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.**

### PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Art. 2).

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. (*Ordenamiento Urbano*)

## CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Art. 5).

El OT comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos, a disponer de instrumentos para orientar el desarrollo de su territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

## OBJETO (Art. 6).

Complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo sostenible en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

## PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El POT que los municipios y distritos deberán adoptar, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. “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”.

**Tabla 1.** Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial

| COMPONENTE         | CARACTERISTICAS  |
|--------------------|--|
| Componente General | Objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo que complementarán el desarrollo municipal y distrital.<br><b>Contenido Estructural:</b> Estructura urbano-rural e intra-urbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como equipamientos estructurantes de gran escala. |
| Componente Urbano  | Instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y de expansión.  |
| Componente Rural   | Instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio en suelo rural.   |

## DETERMINANTES PARA LA ELABORACIÓN Y ADOPCIÓN

Las siguientes se constituyen como normas de superior jerarquía, que se deberán tener en cuenta en la elaboración y adopción de los POT:

1. Conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.
2. Políticas, directrices y demás sobre conservación, preservación y uso de las áreas consideradas como patrimonio cultural (histórico, artístico y arquitectónico).
3. Localización de infraestructuras básicas: red vial, puertos y aeropuertos, saneamiento básico y directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

## ACCIÓN URBANÍSTICA Y NORMAS URBANISTICAS

La función del OT se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones de las normas urbanísticas y la intervención en los usos del suelo. → *Clasificación del suelo.*

Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y consecuencias de las actuaciones urbanísticas.

**VIGENCIA Y REVISIÓN:** Los POT deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión:

1. Contenido estructural: vigencia de largo plazo, tres períodos de las administraciones municipales y distritales.
2. Contenido urbano: vigencia de mediano plazo, dos períodos.
3. Contenidos urbanos de corto plazo y programas de ejecución, un período.

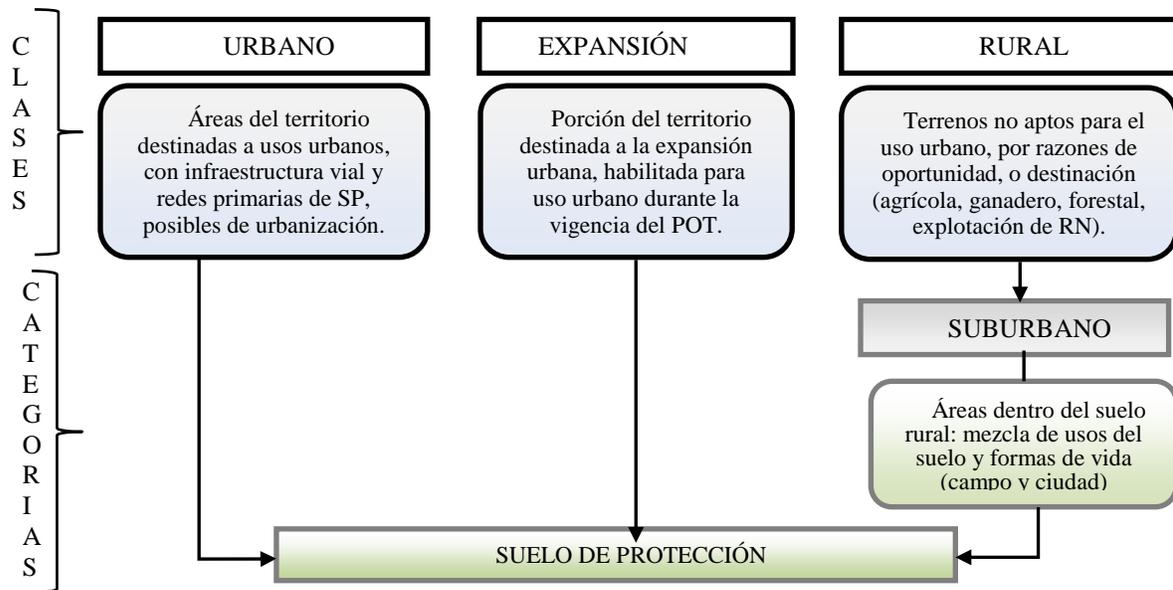


Fig. 2. Clasificación del suelo en la Ley 388 de 1997

## ORDENAMIENTO AMBIENTAL

CONCEPTO: Ley 99 de 1993: Se entiende por Ordenamiento Ambiental del Territorio, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.

*“El ordenamiento ambiental debe entenderse como el ordenamiento del territorio que introduce la dimensión ambiental en su conceptualización”*

### Conceptualizaciones

Economicista: considera el OT en términos económicos, sin tener en cuenta el costo social y el impacto ambiental que signifique, ignorando la realidad social y el sentido de utilización de la naturaleza dentro de los criterios de uso sostenible.

Proteccionista: plantea como finalidad exclusiva, la protección del ambiente, olvidando el contexto social y el valor económico de los RN, así como la necesidad de su aprovechamiento para conseguir el bienestar común.

### GESTION AMBIENTAL MUNICIPAL (GAM)

La Gestión Ambiental municipal es el ejercicio de administrar los recursos del municipio y de orientar los procesos culturales al logro de la sostenibilidad, a la construcción de valores con el medio ambiente y a revertir los efectos del deterioro y la contaminación sobre la calidad de vida y la actividad económica.

### Plan Ambiental Municipal y Sistema de Gestión Ambiental Municipal-SIGAM

Para garantizar la planificación integral por parte del Estado, del manejo y el aprovechamiento de los RN a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución (Art. 80 CPN), los planes ambientales de las ET están sujetos a la armonización. Para este efecto, los municipios y distritos deben elaborar sus planes, programas y proyectos de desarrollo en lo relacionado con el medio ambiente con la asesoría y coordinación de las Autoridades Ambientales, las cuales deben encargarse de armonizarlos.

Por ahora, los SIGAM se constituyen en una herramienta para incorporar la dimensión ambiental en los procesos del desarrollo social, económico y territorial. Consecuentemente, su énfasis está orientado al fortalecimiento técnico y administrativo de la gestión en el contexto municipal, a la coordinación interinstitucional y a la participación ciudadana.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del SIGAM.

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL

El OA del territorio es un componente fundamental, ineludible e indisoluble del ordenamiento territorial.<sup>3</sup> Para su operatividad requiere de instrumentos indisolublemente relacionados, tales como las disposiciones legales; Políticas Nacional Ambiental y de Desarrollo Sostenible que se concretan en cada Plan de Desarrollo (nacional, departamental y municipal), Planes de Acción Ambiental de las Autoridades Ambientales, Planes de Gestión Ambiental, POT y los SIGAM.

El Ordenamiento Ambiental es el instrumento para la integración de las variables de la dimensión ambiental en las acciones para el desarrollo, buscando armonizar la oferta ambiental con la demanda del desarrollo sostenible.

Por lo tanto, el ordenamiento ambiental del territorio debe entenderse como un proceso planificado de la naturaleza política, técnica y administrativa que plantea el análisis de un sistema socio espacial concreto (sistema ambiental), conducente a organizar y administrar el uso y ocupación de ese espacio, en conformidad con condiciones naturales, dinámica social, estructura productiva, asentamientos humanos, para prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas en esa realidad espacial y establecer las acciones a ser instrumentadas con miras a que se cumplan los objetivos de bienestar social, manejo adecuado de los RN y calidad de vida, es decir, con miras al desarrollo sostenible.

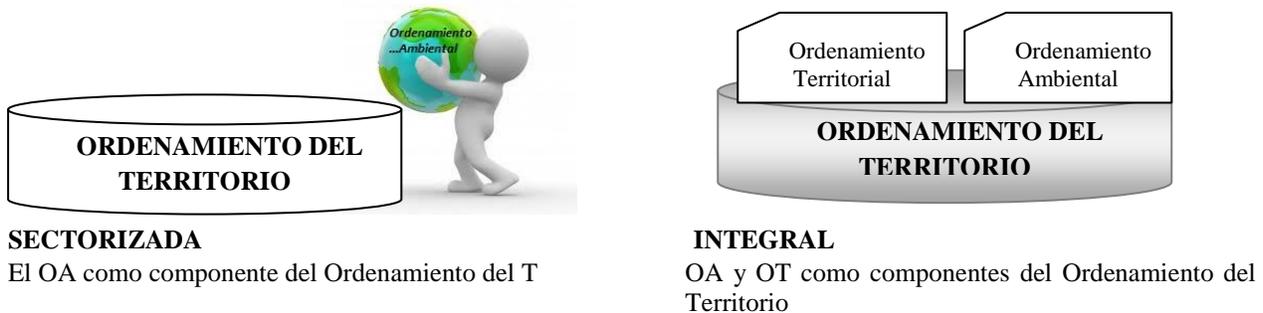


Fig. 3. Visiones del Ordenamiento Territorial y Ambiental

## LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Art. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Tabla 2. Proyecto LOOT y Comparación con la Ley 388

| OBJETO DE LA LEY   | OBSERVACIONES  |
|--|--|
| Dictar las normas orgánicas para el ordenamiento del territorio y enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa. | Integración de la LOOT con la Ley 388, por medio de la armonización de norma orgánica dentro de actividades legislativas.            |
| Establecer los principios rectores del ordenamiento.   | En la Ley 388 no se presenta como objeto de ésta el establecimiento de los principios rectores del OT, pero los define en su Art. 2. |
| Definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial.  | Para la Ley 388 el marco institucional es el municipio, para la LOOT un objeto de ésta es definirlo.                                 |
| Distribuir competencias entre la Nación y las ET y establecer las normas generales para la organización territorial.               | Las competencias que se establecen en la LOOT, se asemejan a la armoniosa concurrencia interinstitucional de la Ley 388.             |

<sup>3</sup> DNP. Fundamentos sobre el OT como Instrumento de Planificación. Bogotá, D.C., 1996.

## PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



**Tabla 3.** Proyecto LOOT. Finalidad del OT

| FINALIDAD DEL OT  | OBSERVACIONES  |
|---|--|
| <p><b>Política de estado orientada a facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servir a la comunidad y promover la prosperidad general</li> <li>• Defender la independencia, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia y la vigencia de un orden justo.</li> </ul> | <p><i>No se menciona el aspecto ambiental dentro de las decisiones de la vida que afectan a la ciudadanía.</i></p>   |
| <p>Instrumento de planificación y gestión y un proceso de construcción colectiva de país, para lograr una adecuada organización político-administrativa, que facilite el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, (crecimiento socioeconómico equitativo y ambientalmente sostenible).</p>                         | <p><i>El enfoque territorial sigue siendo netamente división político - administrativa del territorio, antes que de planificación integral del país.</i></p> |
| <p>El OT promoverá el aumento de la capacidad de gestión y de administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias del orden nacional hacia el nivel territorial.</p>   | <p><b>Enfoque Descentralización</b></p>  |
| <p><b>El OT propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las ET, con el reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.</b></p>   | <p><i>El reconocimiento de diversidades implica una visión integral del ordenamiento.</i></p>  |

## RESUMEN TEMÁTICO PROYECTO LOOT

A continuación se presenta un análisis del proyecto de ley teniendo en cuenta las principales temáticas.

### MARCO INSTITUCIONAL

#### Organización institucional

##### Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.

La comisión es un organismo de carácter técnico y asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

##### Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial

La ley creará Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial CROT, con el objeto de establecer y orientar las acciones en OT en el ámbito de su jurisdicción y participar en la elaboración del Proyecto Estratégico Regional de OT, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

#### Esquemas asociativos de entidades territoriales

El Estado promoverá procesos asociativos entre ET para conformar de alianzas que impulsen el desarrollo social, económico y cultural, la competitividad y las economías de escala, incluyendo procesos con países vecinos.

##### Esquemas asociativos territoriales

Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones y/o provincias administrativas y de planificación; las asociaciones de departamentos, distritos especiales, municipios y/o territorios indígenas; el convenio-plan.

##### Contratos o convenios plan

La Nación podrá contratar o convenir con las ET y con las asociaciones de ET, la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial. En estos se establecerán los aportes, así como las fuentes de financiación.

##### Conformación de asociaciones de entidades territoriales

Las asociaciones de ET se conformarán por dos o más de éstas, mediante convenio o contrato-plan para funciones administrativas propias o asignadas por el nivel nacional, ejecutar obras regionales o de interés común, organizar la prestación de SP, o cumplir funciones de planificación, en procura del desarrollo integral de sus territorios.

- Asociaciones de departamentos: asociaciones de dos o más departamentos geográficamente contiguos.
- Asociaciones de Distritos Especiales: asociaciones de dos o más Distritos Especiales.
-  Asociaciones de municipios: asociaciones de dos o más municipios contiguos de un mismo departamento o de varios departamentos.

## ✚ Política legislativa en materia de OT

### Objetivos generales de la legislación territorial

Delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, eliminación de duplicidades, fortalecimiento de la Región A y de Planificación, acción conjunta de los niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales, incremento de la productividad y modernización de la administración municipal.

### Diversificación, fortalecimiento y modernización de los regímenes

- Departamental

Regímenes de gestión administrativa para uno o varios departamentos, integración de capacidades y competencias de acuerdo con población, recursos económicos y naturales y circunstancias socio-culturales y ecológicas.

- Municipales por categorías

Para democratizar y hacer más eficiente la administración municipal, la ley establecerá *categorías de municipios* de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

- Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas

Además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de las mismas debe precisar las fuentes y porcentajes de los aportes de las ET que las formarán.

## COMPETENCIAS

Facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las ET y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

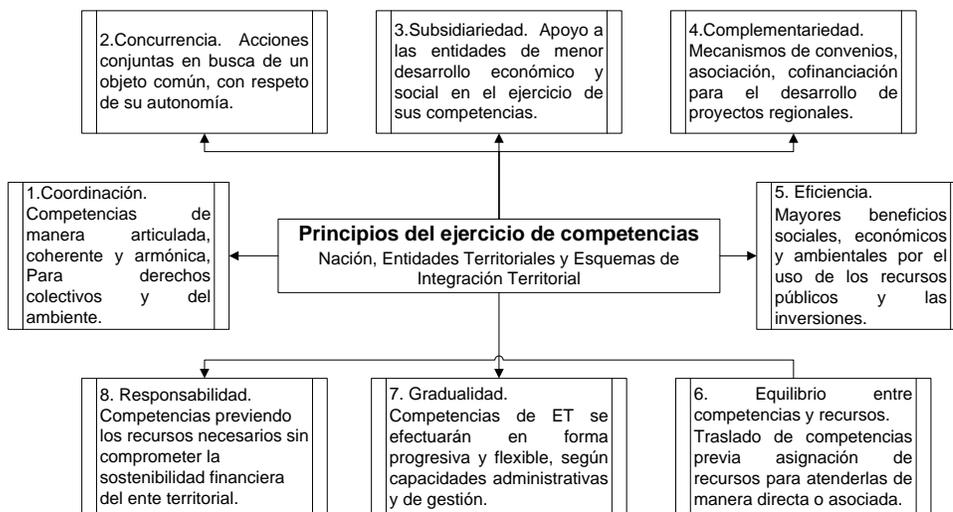


Fig. 4. Principios para el ejercicio de las Competencias

## Competencias en materia de OT

### 1. De la Nación

- Establecer la política general de OT en los asuntos de interés nacional.
- Áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- Localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con la “Ley del Medio Ambiente”.
- Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los SP e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- Conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.

## 2. Del Departamento

- Establecer directrices para el ordenamiento total o parcial de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- Orientar la localización de infraestructura física – social para aprovechar las ventajas competitivas regionales y promover la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el OT de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto.
- Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, municipales y entidades territoriales indígenas.

## 3. De los Distritos Especiales

- Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales y atribuir competencias y funciones administrativas.
- Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar su desarrollo por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

## 4. Del Municipio

- Los municipios deberán formular y adoptar los POT.
- Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales.
- Optimizar los usos de la tierra y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

## 5. De las Áreas Metropolitanas

Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo, incluyendo el ordenamiento físico y el señalamiento de normas que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los POT, de acuerdo con la Ley de Áreas Metropolitanas.

## **REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN**

### Financiación

El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación RAP, se financiará con cargo a recursos de regalías en los términos que defina la ley y el Gobierno Nacional. Igualmente, las ET que conformen una RAP podrán destinar recursos para el financiamiento de la misma.

- ✓ Fondo de Compensación Territorial: Su objeto será la administración de las regalías y compensaciones que se destinen para la financiación de proyectos regionales.

### De la Región Territorial

La respectiva ley orgánica establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en ET. La decisión tomada se someterá a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

## **3 Resultados y análisis**

### **CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN COLOMBIA**

La identificación de los principales conflictos ambientales nos permite examinar las interrelaciones entre las más importantes dinámicas naturales y sociales e identificar aquellos sobre los cuales debemos incidir, con el propósito de orientar y regular los procesos de ocupación, apropiación y uso del territorio y sus recursos naturales para garantizar su adecuado aprovechamiento y avanzar hacia el desarrollo sostenible.

En este sentido, se presentan a continuación los nudos críticos que constituyen el ámbito de intervención por parte de la política nacional de OT y que exigen la acción integral de las diferentes escalas del Estado:

### 1. Usos Insostenibles del Territorio y Transformación de Ecosistemas

“La mayor parte del territorio nacional ha sido sometida a usos no sostenibles, que han dado como resultado una disminución de la capacidad productiva de los ecosistemas por destrucción de biodiversidad, erosión, sedimentación, contaminación de suelos y aguas y afectación del balance hídrico de las cuencas, etc”.

Para un mejor entendimiento de las problemáticas y así mismo para una evaluación general de los resultados del POT se presentó una comparación entre los usos del suelo antes y después de la promulgación de la Ley 388.

Originalmente: 80% bosques, 18% sabanas y 2 % páramos  
Actualmente: 52% bosques, 12.5% sabanas y 1.1% páramos y 34% tierras agrícolas

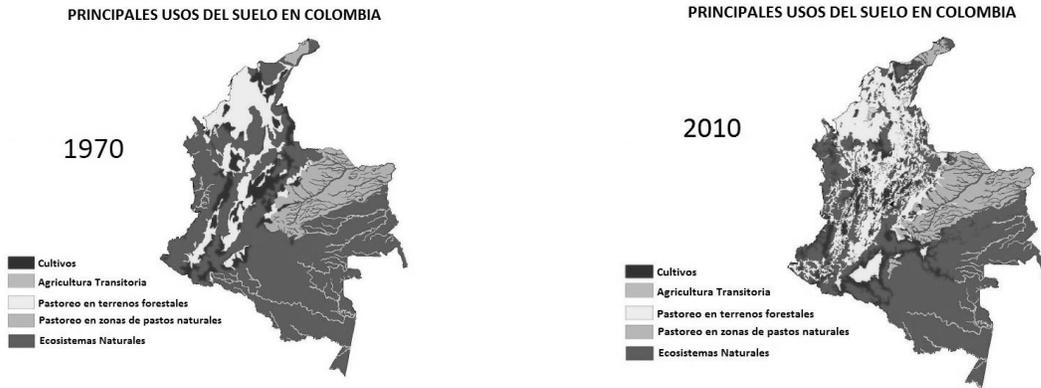


Fig. 5. Comparación principales usos del suelo en Colombia

### 2. Crecimiento Urbano

“Asunto de singular importancia para el ordenamiento ambiental del territorio lo constituye el crecimiento urbano, con la consecuente expansión de las grandes ciudades y los fenómenos de conurbación y metropolización, estrechamente relacionados con procesos de crecimiento y concentración industrial, lo que provoca un incremento considerable en la demanda de bienes y servicios ambientales con el riesgo implícito de rebasar la capacidad de la oferta natural de la región en que se localizan”.

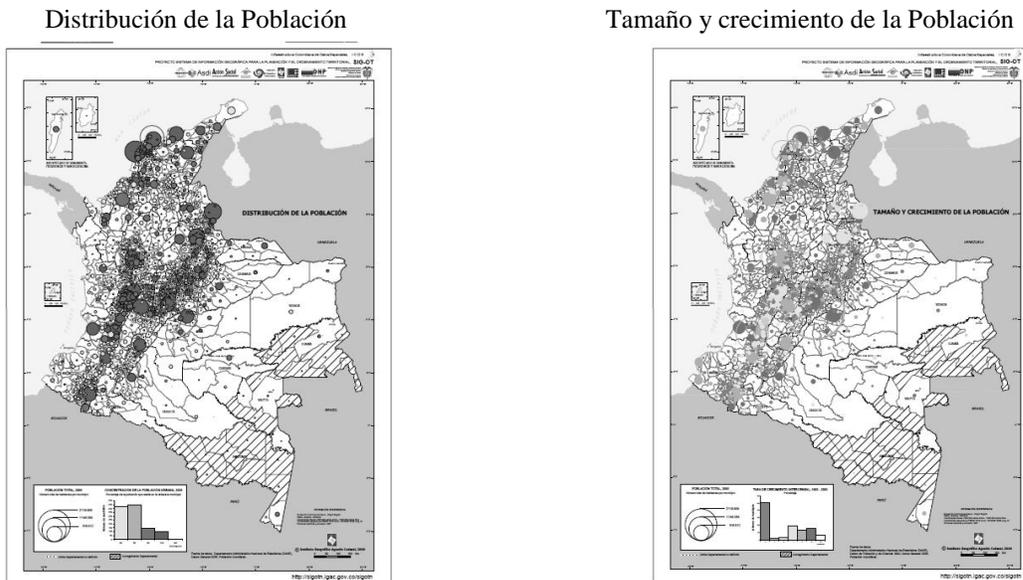


Fig. 6. Comparación crecimiento urbano en Colombia

### 3. Ocupación de Áreas de Alto Valor Ecosistémico y Cultural

“Los cultivos ilícitos, el desarrollo de infraestructura, la crisis del sector agropecuario, la aguda concentración de la tierra al interior de la frontera agrícola, las condiciones de pobreza y falta de oportunidades de gran parte de la población, y la violencia, entre otros, han venido provocando procesos de ocupación de áreas del territorio nacional que no estaban intervenidas o afectadas, con el consiguiente deterioro y destrucción de ecosistemas, afectando áreas protegidas, resguardos indígenas y territorios de comunidades negras”.

Los siguientes son una serie de problemáticas observadas a nivel nacional sobre la degradación y uso inapropiado del suelo, principalmente en los páramos de Colombia (ecosistema estratégico):

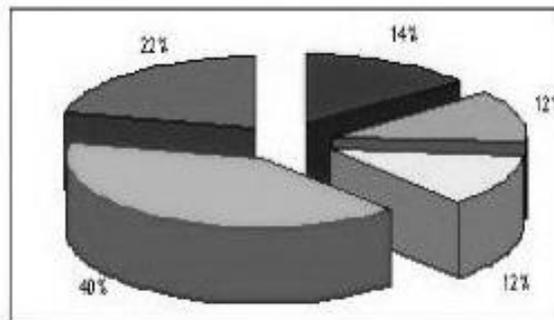
- ✗ Entrada de paquetes tecnológicos de revolución verde.(Sistema Económico)
- ✗ Aumento de la “frontera agrícola”. (Sistema Biofísico - Económico)
- ✗ Introducción de especies foráneas. (Sistema Biofísico)
- ✗ Utilización intensiva de suelos en actividades ganaderas y agropecuarias. (Sistema Biofísico)
- ✗ Falta de educación, sensibilización y responsabilidad social de la población local. (Sistema Sociocultural)

### 4. Deterioro y disminución de la oferta hídrica

“El agua, como elemento indispensable para satisfacer las necesidades humanas, para desarrollar las diferentes actividades productivas, así como para garantizar la vida de las diferentes especies que pueblan el planeta, exige conservar y proteger las fuentes y cuencas hidrográficas y promover patrones de consumo sostenibles que garanticen la permanencia del recurso”.

#### INDICE DE ESCASEZ DEMANDA/OFFERTA ESCENARIO 2016 MUNICIPIOS

| CATEGORIA        | POBLACION URBANA | MUNICIPIOS | COLOR |
|------------------|------------------|------------|-------|
| ALTO             | 9.308.760        | 40         |       |
| MEDIO ALTO       | 7.745.686        | 57         |       |
| MEDIO            | 7.658.988        | 109        |       |
| MINIMO           | 25.799.149       | 663        |       |
| NO SIGNIFICATIVO | 13.887.394       | 299        |       |



#### INDICE DE ESCASEZ DEMANDA/OFFERTA ESCENARIO 2016 CABECERAS

| CATEGORIA        | POBLACION URBANA | MUNICIPIOS | COLOR |
|------------------|------------------|------------|-------|
| ALTO             | 22.099.638       | 99         |       |
| MEDIO ALTO       | 7.839.681        | 127        |       |
| MEDIO            | 2.898.141        | 124        |       |
| MINIMO           | 7.848.045        | 418        |       |
| NO SIGNIFICATIVO | 5.754.777        | 302        |       |

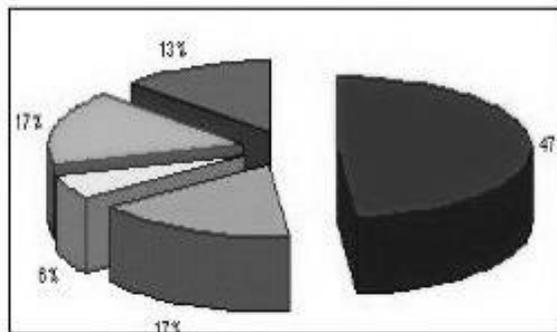


Fig. 7. Escasez Oferta hídrica municipios de Colombia 2016

## SITUACION ACTUAL DE AVANCE DE LOS POT EN COLOMBIA

Para determinar el estado actual de los POT de los municipios de Colombia cabe resaltar las siguientes consideraciones:

|                            |      |
|----------------------------|------|
| No. Total de municipios    | 1096 |
| No. Total de distritos     | 5    |
| No. Total de departamentos | 32   |

### Estado de Avance 1998 – 2002

Desde la expedición de la Ley 388 en 1997 y hasta 1999, fueron muy pocos los planes adoptados. Durante el año 2000, se establece el mayor número de POT adoptados en respuesta a las fechas límite establecidas (Dic 1999 - Ley 507 de 1999, Jun de 2000 - Ley 546 de 1999 y Dic de 2000 - Decreto 1686 de 2000).

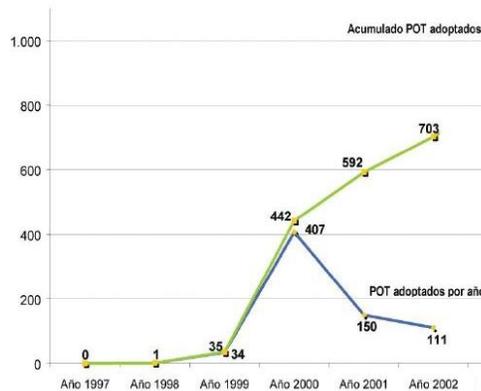


Fig. 9. Avance a 2002 POT municipios en Colombia

### Estado de Avance 2002 – 2006

La meta del Plan Nacional de Desarrollo, era prestar asistencia técnica y capacitación para la formulación y adopción de los POT en la totalidad de los municipios sin éstos, los cuales en agosto de 2002, sumaban 414.

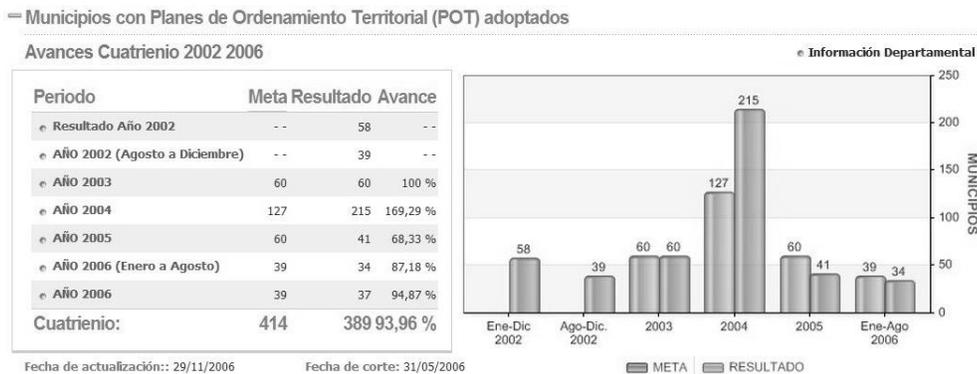


Fig. 10. Avance a 2006 POT municipios en Colombia

Los procesos de adopción de POT, a noviembre de 2006 muestran un avance del 98% sobre el total de municipios del país (1.099 para ese año) equivalente a 1077 municipios con POT y 22 sin POT. El avance en la meta de Gobierno es del 95% equivalente a 392 nuevos municipios con POT adoptado entre 2002 y 2006.

### Estado de Avance 2006 – 2010

Para el 2010, el 100% de los municipios de Colombia cuentan con la aprobación y adopción de los POT. Sin embargo, las estadísticas para determinar los municipios que han iniciado el proceso de revisión y ajuste de sus POT son muy imprecisas.

## **SITUACION ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE GESTION AMBIENTAL MUNICIPAL**

La gestión ambiental pública en Colombia está articulada a través del SINA definido 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 CPN y la ley 99 de 1993.

Dentro de este esquema organizativo y jerárquico de la gestión ambiental pública en Colombia el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es el órgano superior encargado de dictar las políticas y normas de mayor nivel y alcance nacional; apoya técnicamente la conformación del SINA y en especial articula y hace el acompañamiento necesario para las CAR puedan cumplir su función. Éstas por su parte son las encargadas de articular la gestión ambiental a nivel regional, velar y facilitar las condiciones para que los entes municipales desarrollen las acciones suficientes para garantizar la adecuada gestión ambiental.

Sobre los municipios prácticamente recae la responsabilidad operativa del SINA, para lo cual cuentan con herramientas de planeación como los POT, que planifica el desarrollo territorial; los planes de desarrollo en los cuales están consignadas las políticas, estrategias programas y proyectos que durante cada mandato un alcalde propone a mediano y corto plazo para alcanzar los objetivos y metas propuestas a largo plazo en planes municipales como el POT y en las directrices de planificación que el municipio se han trazado.

En el campo ambiental específicamente los municipios cuentan con Agendas Ambientales, herramientas de planificación local que orientan el desarrollo territorial desde la perspectiva ambiental y tienen por objeto fortalecer la gestión ambiental municipal, conocer el estado del ambiente en el municipio (urbano y rural), y desarrollar procedimientos políticos y administrativos apropiados tendientes al cuidado, conservación y mejoramiento de la oferta ambiental, o a la prevención o solución de la problemática ambiental municipal.

## **VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN**

- ❖ En los últimos años, con el auge de la explotación minera, incluyendo hidrocarburos, oro y demás, y luego de la serie de normas adoptadas para regular el medio, los municipios de Colombia, se han visto en la necesidad de reglamentar muy bien sus límites administrativos y adoptar posiciones, quienes cada día reclaman más territorio como propio, en búsqueda del aprovechamiento económico que les atañe. Sin embargo al normatizar equitativamente el aprovechamiento de la riqueza natural de Colombia, grandes de las discrepancias existentes y venideras pueden difuminarse, siendo coherentes con los principios rectores del OT.
- ❖ La planificación de los RN, a partir del estudio de la tierra como un recurso natural pero sobre todo como un recurso social, que contempla la utilización del suelo como fuente de vida, permite el conocimiento de la geografía y el espacio, como eje para el reconocimiento en sí de la sociedad y sus características.
- ❖ La importancia que sin duda alguna tiene una seria gestión ambiental, en pro de los resultados que se quieren obtener radica en un adecuado aprovechamiento de las herramientas que se presentan. La planeación, la participación de los agentes relevantes y la importancia dada a los aspectos que no necesariamente son económicos, son pieza clave en los resultados y la minimización de conflictos.

## **CONCLUSIONES**

### **Responsabilidad del Estado - Ciudadanos**

- ❖ Al Estado le corresponde definir y dictar los lineamientos que orienten las acciones de un país; estos lineamientos se materializan en la Constitución, las Leyes y Normas y las Políticas, las cuales se constituyen en una filosofía, incluyendo principios básicos que se deben tener en cuenta para actuar sobre un tema.
- ❖ En el tema del desarrollo sostenible, es al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a quien le corresponde diseñar y proponer la Política Ambiental Nacional, las Políticas Sectoriales y las Políticas de Vivienda, Desarrollo Territorial, Agua Potable y Saneamiento Básico. Sin embargo, también en el nivel regional la Corporación Autónoma Regional como Autoridad Ambiental, fija los lineamientos de acción en la Región; y en el ámbito municipal, se fijan las pautas de acción que respondan a las características locales, coherentes con las determinaciones regionales y nacionales.

### **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

- ❖ Luego de haber desglosado y analizado el proyecto de LOOT, presentado en el año 2010, se evidencia claramente un intento de reorganización espacial del territorio. Sin embargo, esta nueva organización se aleja considerablemente de tener presente consideraciones medioambientales.
- ❖ Dentro de las competencias de los municipios, se establece la formulación y adopción de los POT, pero no mencionan planes ambientales municipales, por lo que en este sentido en el presente proyecto de LOOT, no se avanza en absoluto en la reglamentación y obligatoriedad por parte de los municipios de formular y generar ni planes, ni sistemas de gestión ambiental.

### **Ley Nacional de Integración entre el Ordenamiento Territorial y ambiental**

- ❖ La LOOT se establece como una gran oportunidad para integrar los conceptos de ordenamiento del territorio y del ambiente. Esta integración es urgente y necesaria. Sin embargo, a la luz de una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, las consideraciones medioambientales no son tenidas en cuenta.
- ❖ La legislación en Colombia sigue estando netamente preocupada por la repartición del territorio y así mismo por los beneficios medio ambientales que de este se pueda obtener, como es el caso del énfasis que prevalece sobre el reparto y administración de las regalías en Colombia. No se establecen criterios y políticas claras de conservación y preservación del medio ambiente.

## **4 Bibliografía**

1. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 1998. Lineamientos para la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio. Bogotá D.C.
2. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP-DDTS-Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. 2007. Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. Bogotá D.C.
3. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. 1996. Fundamentos sobre el Ordenamiento Territorial como Instrumento de Planificación. Bogotá, D.C.
4. CONVENIO IGAC. Proyecto CHECUA - CAR - GTZ – KFW. 1998. Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Bogotá, D.C.
5. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del SIGAM.
6. Utria, R., 1997. Notas sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio. Santafé de Bogotá, D.C.
7. Rueda Franco O., 2006. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y las posibles causas de su lento proceso.
8. UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS. Formulación de una política de solución a conflictos limítrofes entre entidades territoriales que afectan la gestión pública territorial; Bogotá,
9. Mendoza Morales, A. 2001. Territorialidad y Globalización. En SOGEOCOL.
10. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP-DDTS. Página consultada el 1 de noviembre de 2010. En:  
[www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoyDesarrolloTerritorial/OrdenamientoTerritorial.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoyDesarrolloTerritorial/OrdenamientoTerritorial.aspx)
11. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Propuesta Organizacional SIGAM.
12. Página consultada el 17 de enero de 2011. En: [http://es.wikipedia.org/wiki/Ordenamiento\\_ambiental](http://es.wikipedia.org/wiki/Ordenamiento_ambiental)
13. Página consultada el 30 de marzo de 2011. En:  
[http://www.minambiente.gov.co/Puerta/destacado/vivienda/gestion\\_ds\\_municipal/gen/b1.htm](http://www.minambiente.gov.co/Puerta/destacado/vivienda/gestion_ds_municipal/gen/b1.htm)
14. Página consultada el 20 de mayo de 2011. En: <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>
15. INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES, IDEAM. Oferta y Demanda del Recurso Hídrico. 2005.