

ACTIVIDADES HUMANAS, CAMBIO GLOBAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

SANDRA PATRICIA DUQUE QUINTERO¹

MARTA LUCÍA QUINTERO QUINTERO

Históricamente, el hombre ha tenido un papel secundario en el manejo de los flujos de materia en los ecosistemas y en la transformación de los paisajes, sin embargo, hoy esta situación es diferente, el hombre se ha convertido en un agente de transformación ecosistémica a nivel planetario al ser un elemento perturbador de todos sus componentes.

Por otro lado, si bien las transformaciones de la biosfera no son siempre equivalentes en sus distintas regiones y países, estas diferencias geográficas no pueden llevar a pensar hoy en día, que son un conjunto de problemas separados, sólo nacionales o regionales, porque con ello se negaría la globalidad de las transformaciones, realidad imperante en nuestros días, y aspecto fundamental para la comprensión y eventual solución a dicha problemática.

Es claro pues que los ecosistemas se alteran de distintos modos, pero cuando son perturbados por el hombre, no existe un principio que asegure su sustentabilidad. Es decir, no se ha descubierto ningún principio o ley que asegure que los ecosistemas tolerarán las acciones humanas sin perturbarse, ni degradarse.

Si bien es cierto que en el pasado, las alteraciones antrópicas fueron menores y más espaciadas, y la influencia humana no revistió mayor importancia, en la actualidad, las perturbaciones ocurren a gran escala en todas partes y en todos los componentes del ecosistema Tierra. Estos, han dejado de ser independientes entre sí y pasado a formar parte de un gran fenómeno de escala planetaria: El cambio global.

Es así como debido a la globalización de la economía, los grandes volúmenes de recursos naturales involucrados, el aumento de las distancias entre los centros de producción y la demanda de productos, y la integración casi fisiológica que ha mostrado la biosfera, ha desencadenado este proceso de cambio totalmente nuevo que es necesario entender para poder guiar, mitigar o evitar sus consecuencias negativas.

¹ mquinte@ayura.udea.edu.co UNIVERSIDAD DE ANTIOQUÍA - COLOMBIA

De esta manera, se puede definir el cambio global como todas aquellas transformaciones y alteraciones en los sistemas naturales físicos o biológicos, causados naturalmente o por actividades humanas, y cuyos impactos no son localizados sino que afectan toda la tierra. Es decir, transformaciones que el medio ambiente experimenta, consideradas como un fenómeno planetario, como cambios que se están produciendo más o menos simultáneos en todo el planeta.

Es una realidad innegable que el cambio global nos afecta, estamos inmersos en él, y su factor común es la presencia del hombre y las transformaciones profundas que está introduciendo en la filosofía planetaria con sus actividades. Así pues, se suma a esta problemática, que los cambios no sólo son muy rápidos y novedosos desde el punto de vista biológico y cultural, sino que tiene el agravante de que sólo se entienden parcialmente y no se cuentan con herramientas conceptuales y tecnológicas globales para enfrentarlos.

En la década anterior Colombia atravesó por muchos cambios y transformaciones políticas, económicas y sociales, sin lugar a dudas por la construcción de un nuevo orden territorial, cuyos postulados más importantes fueron la autonomía territorial, la descentralización y la democracia participativa, reflejados en el planteamiento de un nuevo orden político-administrativo y en una nueva forma de planificar el desarrollo: pilares de la nueva Constitución de 1991.

Así, este nuevo enfoque de orden político administrativo tiene sustento en la definición que la Constitución hace en su art. 1, al caracterizar al Estado como "Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". Es en este punto de partida donde se establecen los fundamentos para el fortalecimiento del proceso de descentralización y autonomía territorial y de democracia participativa sobre la base de la unidad nacional.

Se observa en la Constitución Política un nuevo enfoque en la concepción de la planificación del desarrollo, introduciendo en ésta la dimensión ambiental, mediante la cual el desarrollo económico y social debe ser compatible con la preservación, protección y recuperación de los recursos naturales que requieren las próximas generaciones para su desarrollo.

En este orden de ideas, el proceso de ordenamiento territorial del país se desarrolla dentro del contexto de globalización que caracteriza al actual orden económico internacional, lo que obliga a considerar esta situación en el diseño y formulación de las políticas ordenadoras. Tal situación genera un conflicto entre la lógica del desarrollo

económico generado en el marco de economía abierta y la lógica del nuevo orden territorial en lo que corresponde a sus objetivos ambientales, sociales, culturales y espaciales.

Este conflicto se explica, por el hecho de que la apertura económica lleva consigo procesos de reconversión industrial y agropecuaria que implican modernización y relocalización de población que de hecho afectan el ordenamiento del territorio, al fortalecer los centros urbanos localizados estratégicamente para la producción y comercialización con el resto del mundo. Asimismo, las áreas rurales con mayores posibilidades para la producción agropecuaria competitiva (de exportación), se dinamizan y expulsan población. De este modo, los efectos espaciales del desarrollo económico estimulado por la producción competitiva llevan a la concentración de sus beneficios en las regiones o centros urbanos dinámicos donde se concentran las mayores ventajas competitivas en detrimento de las regiones o centros deprimidos, los cuales tradicionalmente no se han beneficiado de este desarrollo. Esto, de hecho, choca con el objetivo de armonía del desarrollo regional establecido en el Artículo 334 de la Constitución Política, el cual es connatural a las políticas de ordenamiento territorial.

Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.

Lo anterior pone en evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país y el proceso de globalización.

Visto así, en el Ordenamiento Territorial el espacio pierde el carácter pasivo propio de la visión sectorial, para convertirse en estructurante de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como territoriales. Se trata, en este caso, de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre éste y orientar previsoramente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial.

De esta manera, a escala municipal o local se elaboran planes de ordenamiento urbano y planes de ordenamiento rural, sin descuidar las relaciones campo-ciudad. Los planes de ordenamiento urbano buscan organizar y controlar los usos residenciales, comerciales, industriales y recreativos del espacio urbano, así como la expansión futura de

las ciudades, los riesgos o amenazas de desastres por fenómenos naturales, el transporte público, la prestación de servicios etc. Los planes de ordenamiento rural se concentran en la organización y control de la localización de actividades agrícolas, extractivas, forestales, industriales, etc., buscando que éstas se desarrollen de manera ecológicamente sostenible. Asimismo, estos planes se proponen elevar las condiciones de vida de la población campesina, la desconcentración de la propiedad sobre la tierra y el acceso a la misma de los pequeños productores, la accesibilidad a centros de mercado, entre otros.

En los planes de ordenamiento territorial se articulan de manera armónica, objetivos de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, desde una perspectiva espacial, de lo cual se desprende su carácter multidimensional.

Ahora bien, el soporte fundamental, del Ordenamiento Territorial se encuentra en la Ley 152 de 1994, o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y en cumplimiento de lo allí dispuesto, en la Ley 388 fundamentada en los principios constitucionales y al amparo de lo dispuesto en la Ley 9ª de 1989, Reforma Urbana.

A la luz de estas disposiciones, la ley de Ordenamiento Territorial (388/97) señala que, entre los aspectos a ser considerados en el ejercicio de planificación que aborden los entes territoriales están los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, además los que hacen relación con la conservación, uso y manejo de las áreas consideradas como patrimonio cultural incluyendo el histórico, paisajístico y arquitectónico. Todo ello de conformidad con la Ley 99 expedida en 1993.

El objetivo básico es orientar la ocupación y utilización del territorio y cómo mejorar la disposición en el espacio geográfico de los usos del suelo y las actividades económicas desarrolladas en él, el desarrollo metodológico de este plan se llevó a cabo con base en programas, políticas, estrategias y proyectos que dirijan en forma ordenada y lógica el desarrollo futuro del territorio y de las comunidades en él asentadas, ya que el Plan debe ser la consigna de la Ley, democrático y participativo para que el proceso de ordenación sea auténtico, legítimo y realizable.

De conformidad con la Ley 388 de 1997, los Planes de Ordenamiento Territorial se establecen como un instrumento mediante el cual los municipios, distritos y áreas metropolitanas integren y proyecten en su territorio, las políticas y estrategias económicas, sociales, ambientales y culturales, con el fin de lograr la coherencia entre sus objetivos de desarrollo y los procesos de uso y ocupación del territorio. Partiendo de los objetivos de desarrollo del ente territorial, y sin desconocer las políticas y reglamentaciones que han sido

expedidas por las instancias regionales y nacionales, este proceso de planeación cubre en sus propósitos de corto, mediano y largo plazo las perspectivas de ordenamiento en un horizonte temporal para compartir los próximos programas de gobierno y sus correspondientes planes de desarrollo.

La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.

Los nuevos enfoques e instrumentos de planificación que llevan aparejados los planes de Ordenamiento Territorial exigen cambios en la cultura de planificación existente en el país. Por un lado, se requiere generar un marco institucional integral en el cual exista una gran fluidez interinstitucional de información, complementación de acciones y coordinación estrecha en la elaboración de estudios diagnósticos y prospectivos y en la formulación y ejecución de planes y proyectos.

De otro lado, la ordenación del territorio debe partir de una identificación precisa de problemas esenciales, relativos al bienestar social, la sostenibilidad ecológica del uso de los recursos naturales, el equilibrio espacial del desarrollo y la sostenibilidad cultural de los proyectos de inversión. Tiene que existir una intención de preparar y ejecutar una ordenación que atienda a dichos problemas y preguntarse sobre los medios con los que se les irá dando solución.

En este sentido, los planes de OT no deben orientarse a resolver todos los problemas existentes en el territorio, es decir, no pueden concebirse en términos omnivalentes, buscando lograr una ordenación precisa para todas las contingencias. Así mismo, al formular los planes es necesario conocer muy bien los medios y recursos que se tienen disponibles para su ejecución. Muchos planes de OT bien concebidos y con finalidades claras que apuntan a mejorar las condiciones de vida de la población, fracasan por la falta de medios para llevarlos a cabo, por ello estos planes deben ser realizables y soportados en regulaciones y controles que permitan ir llevándolos a la realidad en el momento y con los medios adecuados.

Para lograr el carácter realizable de los planes de OT, se requiere que los planificadores aborden su formulación dentro de un marco de reflexión adecuado que evite las visiones cortas o pretenciosas. Esta reflexión, alimentada por un conocimiento profundo de la realidad económica, social, cultural, político-administrativa y ambiental del municipio, conduce a un análisis más preciso de las debilidades y fortalezas, las amenazas y oportunidades presentes, así como a una dimensión adecuada y valoración ponderada de los verdaderos problemas actuales y de las situaciones que pueden llegar a ser problemáticas en circunstancias nuevas previsibles o no.

Es importante anotar finalmente que, la experiencia internacional y el proceso de normatización y conceptualización del OT realizado en Colombia, permiten identificar algunos elementos que son requeridos para fortalecer el proceso de OT en nuestro país, como por ejemplo:

- El entendimiento de que el ordenamiento territorial es un conjunto de medidas y acciones públicas mediante las cuales la sociedad adapta la organización del espacio a las necesidades de los procesos económicos y sociales que operan sobre el territorio.

En tal sentido, no es comprensible concebir el OT independiente de la política económica, social y ambiental. Por su propia naturaleza el OT es una política integral, lo que exige una estructura institucional jerarquizada por donde fluyan las directrices y se coordinen las acciones ordenadoras.

Dentro de este contexto, se requiere dar desarrollo a las competencias en OT que la Ley 388 de 1997 estableció para la nación, departamentos y áreas metropolitanas y crear un Consejo Nacional de OT que apoye al Gobierno nacional en la formulación de las directrices nacionales y realice la coordinación intersectorial, interterritorial e interinstitucional exigida para lograr las metas ordenadoras.

- El desarrollo de una actitud abierta y solidaria en las instituciones involucradas, desde diversas funciones, a la formulación de POTs. Esto implica intercambio de información, trabajo interinstitucional, cooperación, etc.

- La integración y armonización de la legislación de incidencia territorial.

- El fortalecimiento de la participación social en la formulación de los planes.

- La consolidación del carácter prospectivo (visión de futuro, largo plazo) y estratégico (lineamientos, proyectos y acciones estratégicas) de los planes de OT.

- La superación de los sesgos urbanista y político-administrativo del ordenamiento territorial.

- El fortalecimiento de las instituciones técnicas productoras de información geográfica y territorial y apoyo a la elaboración de estándares técnicos de manejo de información espacial (indicadores, escalas, etc.) e implementación de sistemas de información geográfica que faciliten el intercambio y uso eficiente de la información.

Y por último, la promulgación de una Ley Orgánica de OT que establezca los principios y lineamientos del OT en los ámbitos nacional, regional, departamental, metropolitano y municipal, así como los mecanismos de articulación, intersectorial, interterritorial e interinstitucional y de interrelación entre la reorganización político-territorial, los planes de desarrollo, los planes ambientales y los de OT.

Ahora bien, es de vital importancia ahondar en el estudio de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital.

EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL Y DISTRITAL

Se define como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, constituido por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo" (Ley 388/97, art. 9).

Se distinguen tres tipos de planes:

- Los planes de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes,

- los planes básicos de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes y

- los esquemas de ordenamiento, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Cada uno de estos planes tiene tres componentes básicos: un componente general, un componente urbano y uno rural.

1. COMPONENTE GENERAL

Este componente fija el modelo de ocupación del territorio (intraurbano, rural y urbano-rural) en términos de la localización y distribución espacial de las actividades, las grandes infraestructuras que requieren dichas actividades y las características de los

sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre las actividades espacialmente separadas.

Incluye los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo y el contenido estructural.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE LARGO Y MEDIANO PLAZO

Se refieren a la identificación y localización de las acciones sobre el territorio que permitan organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad, así como a la definición de las acciones territoriales para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito y la adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y de los recursos naturales.

CONTENIDO ESTRUCTURAL

Se refiere a los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales; el señalamiento de las áreas de reserva y medidas de protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales, defensa del paisaje y del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; La determinación y localización cartográfica de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad; la localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales; la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro urbano (Ley 388/97, art. 12).

2. COMPONENTE URBANO

Ha sido tratado, en términos legales, de manera amplia. Se destacan en este sentido la Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) y la Ley 388 de 1997.

La Constitución Política de 1991, por su parte, elevó a precepto constitucional la reglamentación de los usos del suelo urbano, estableciendo que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común (CP, art. 82).

La Ley 388 de 1997 define al ordenamiento urbano como un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico urbano y de expansión urbana el cual debe contener entre otros (Ley 388/97, art. 13):

- Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión urbana.

- La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; 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.

- La delimitación, en el suelo urbano y de expansión, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales.

- La determinación en el suelo urbano y de expansión de las áreas objeto de diferentes actuaciones urbanísticas.

- La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social.

Alcances del ordenamiento urbano

- Esos alcances se pueden encontrar en el Decreto-Ley 1333 de 1986, la Ley 9 de 1979, la Ley 9 de 1989, y la Ley 388 de 1997, a partir de los cuales se establece que el componente urbano del plan de ordenamiento municipal y distrital debe:

- Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

- Señalar las áreas de localización de actividades comerciales, residenciales, industriales y recreativas, y definir los usos específicos, intensidades de uso, cesiones obligatorias, porcentajes de ocupación, tipos y características de edificaciones y demás normas urbanísticas.

- Localizar y señalar las características de la infraestructura vial y de transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamientos de los residuos sólidos, tóxicos y peligrosos, los equipamientos de servicios de interés público y social como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos, ancianatos, escuelas y el matadero público.

8. Señalar las áreas de reserva agrícola, no incorporables al perímetro urbano.

9. Indicar las áreas de protección ambiental: Zonas oxigenantes y amortiguadoras, áreas con fines de conservación y recuperación paisajística y de preservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, zonas prohibidas para el vertimiento de

desechos y la localización de hospitales.

10. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas.

11. Señalar áreas reservadas para la construcción de viviendas de interés social (áreas de reservas de tierra urbanizable).

12. Indicar las áreas que presentan riesgos para la ocupación humana y el manejo que ha de darse a estas áreas, así como los planes de recuperación y control para la prevención de desastres y la relocalización de la población y actividades ubicada en las áreas críticas.

13. Fijar pautas y determinar prioridades sobre expansión vial futura y redes primarias y secundarias de servicios públicos.

14 Delimitar y orientar el desarrollo de áreas suburbanas, indicando las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios públicos domiciliarios.

CATEGORIAS ESPACIALES DEL ORDENAMIENTO URBANO

■ **SUELO URBANO:** Areas del territorio distrital o municipal destinados a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso.

■ **SUELO DE EXPANSIÓN URBANA:** Porción de territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del Plan de Ordenamiento. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

■ **SUELO RURAL:** Terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas (Ley 388/97, art. 33).

■ **SUELO SUBURBANO:** Areas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad. Pueden hacer parte de estos suelos, los correspondientes a los corredores urbanos interregionales (Ley 388/97, art. 34).

■ **SUELO DE PROTECCIÓN:** Zonas y áreas de terrenos, que por sus

características geográficas, paisajísticas o ambientales, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse (Ley 388/97, art. 35).

■AREAS COMERCIALES, RESIDENCIALES, INDUSTRIALES Y RECREATIVAS.

■AREAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL.

■AREAS DE MATADERO.

■AREAS DE UBICACIÓN DE INDUSTRIAS CONTAMINANTES: Estarán situadas en espacios determinados, de manera que no causen daño o molestia a los habitantes de sectores vecinos, ni a sus actividades, para lo cual se tendrán en cuenta la ubicación geográfica, la dirección de los vientos y las demás características del medio y las emisiones no controlables (Decreto 1333/86, art.48).

■ESPACIO PÚBLICO URBANO: Areas requeridas para la circulación, recreación, seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares.

■ZONA PROHIBIDA PARA EL DESCARGUE DE AGUAS RESIDUALES.

■PERÍMETRO URBANO: suelo urbano delimitada por el Concejo Municipal. Puede incluir los centros poblados de los corregimientos (Ley 388/97, art. 31).

■ PERÍMETRO DE SERVICIOS PÚBLICOS: Area hasta la cual es técnica y económicamente posible extender la cobertura de servicios públicos. El perímetro urbano no podrá exceder al perímetro de servicios (Ley 388/97, art. 31).

■UNIDAD DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA: Area conformada por uno o varios inmuebles explícitamente delimitada que debe ser urbanizada o construida 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 mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios (Ley 388/97, art. 39).

■ZONAS DE RENOVACIÓN URBANA: Areas destinadas a la ejecución de planes de renovación urbana.

INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO URBANO

INSTRUMENTOS DE GESTION

Los instrumentos de gestión incluyen, entre otros:

1. Planes de ordenamiento urbano.

2. Planes parciales: Complementan el plan de ordenamiento en áreas determinadas del suelo urbano y de expansión, además de las que deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos y otras operaciones urbanas especiales (Ley 388/97; art. 19).

3. Planes de renovación urbana: son aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos (Ley 9/89, art. 30).

4. La declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria: está contenida en el Programa de Ejecución, de conformidad con las estrategias, directrices y parámetros previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial. La declaratoria obliga a la urbanización de terrenos localizados en suelos de expansión, así como a aquellos terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano (Ley 388/97, art.52).

5. Los bancos inmobiliarios: son establecimientos públicos locales encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio los inmuebles necesarios para la ejecución de los planes de ordenamiento territorial (Ley 9 /89, art. 70; Ley 388/97, art. 118).

6. El expediente urbano consiste en un sistema de información, conformado por documentos, planes e información georreferenciada, acerca de la organización territorial y urbana.

7. Los programas de vivienda de interés social se desarrollan para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos (Ley 388/97, arts, 91 y 92).

INSTRUMENTOS DE CONTROL

1. Las licencias de urbanización o construcción son permisos que otorga la administración municipal para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones; urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales; loteo de predios para urbanizaciones; ocupación del espacio con cualquier tipo de amoblamiento. (Ley 388/97, art. 99)

Para efectos de expedición de las licencias de urbanización o construcción, la administración municipal podrá designar curadores urbanos, quienes ejercerán la función pública de verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el municipio o distrito, a través del otorgamiento de licencias de urbanización o construcción (Ley 388/97, art. 101).

2. Sanciones para toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que infrinja o contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas. (Ley 388/97, art. 103). Las sanciones consisten básicamente en multas económicas y en casos extremos la demolición de la construcción.

3. La enajenación voluntaria y expropiación son instrumentos utilizados para hacer posible el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de ordenamiento.

INSTRUMENTOS FINANCIEROS

1. Las compensaciones por obras públicas se utilizan para reparar los daños ocasionados al patrimonio de los particulares por la construcción de obras públicas, siempre y cuando los afectados sean vecinos colindantes (Ley 388/97, art. 128).

La participación en la plusvalía parte del concepto de que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios (plusvalía) que dan derecho a las entidades públicas a participar de estos beneficios.

Se consideran como hechos generadores de plusvalía, la incorporación del suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, el establecimiento o modificación de la zonificación de usos del suelo, 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 (Ley 388/97, art.74).

El impuesto de estratificación socioeconómica: fue creado por la Ley 9 de 1989 para los propietarios y poseedores de las viviendas de estrato alto y medio alto de los municipios con más de cien mil (100.000) habitantes, destinado a la habilitación de viviendas de estrato bajo que carezcan de servicios de acueducto y alcantarillado y para la adquisición de tierras con destino a la construcción de viviendas de interés social (Ley 9/89, arts. 112 y 114).

3. COMPONENTE RURAL

Se define como un 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 de los pobladores rurales.

El plan de ordenamiento municipal y distrital, en lo que respecta al componente rural debe contener, entre otros, los siguientes aspectos (decretos 2117/69, 2811/74, 1333/86, 2655/88, 2303/89, 710/90; leyes 21/91, 70/93, 99/93, 160/94 y 388/97):

- Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo.

- El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera, así como las áreas para la recreación y el descanso y definir los usos específicos, intensidades y usos incompatibles.

- La consideración de áreas protegidas para la conservación, preservación y/o recuperación de recursos naturales y paisajísticos, así como áreas para la conservación, preservación y/o recuperación del patrimonio cultural (histórico, arqueológico, folclórico, etc.) y áreas para la protección de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o disposición final de desechos sólidos o líquidos.

- La indicación de las áreas que presentan riesgos para la ocupación humana y el manejo que ha de darse a las mismas.

- El señalamiento de las áreas donde deberán localizarse industrias contaminantes y los controles sobre emisiones, depósitos de residuos, cinturones de protección ambiental asociados etc.

- 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.

- El señalamiento de áreas de reserva campesina.

- La consideración en el plan de áreas de reserva de entidades de derecho público, de desarrollo empresarial, resguardos indígenas, áreas de reserva minera indígena, tierras de comunidades negras, reservas de tierras para reubicación de asentamientos humanos, reservas naturales de la sociedad civil y zonas fronterizas; de acuerdo con las disposiciones específicas que regulan estos asuntos.

- La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones para orientar la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y del equipamiento social.

- La parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre.

FORMULACION Y APROBACION DE LOS PLANES

Todos los municipios deberán formular sus planes de ordenamiento territorial, sujeto a los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana y aprobación del concejo municipal o distrital.

El procedimiento establecido por la Ley 388 de 1997 es el siguiente:

1. El alcalde, a través de las oficinas de planeación, será responsable de coordinar la formulación oportuna del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial.

2. El proyecto de plan se somete 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, 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.

3. En un término de 30 días, se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana, para el caso de planes de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

4. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

5. Durante el período de revisión del Plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del Plan.

6. El documento consolidado después de los pasos anteriores debe ser presentado por el Alcalde a consideración del Concejo municipal, dentro de los treinta días (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el Concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el Concejo deberá contar con la aceptación de la administración (Ley 388/97, art.25).

7. Si pasados sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial el Concejo municipal no adopta decisión alguna, el Alcalde podrá adoptarlo por decreto.

La ley es enfática en el carácter participativo de la formulación y ejecución de los planes de ordenamiento. El parágrafo del Artículo 24 es claro en este sentido, al establecer como deber de las administraciones municipales garantizar la consulta democrática en todas las fases del Plan de Ordenamiento Territorial incluyendo el diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación.

Una vez que el plan de ordenamiento ha sido adoptado, ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones que no se ajusten a las previsiones y contenidos de dicho plan.

En los casos en los cuales los municipios no formulen los Planes de Ordenamiento dentro de los plazos previstos, las oficinas de planeación departamental, podrán elaborarlo, quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación, enunciados arriba (Ley 388/97, arts. 20 y 23). Si finalizado el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado (Ley 388/97, art.28).

En esta medida, tenemos que en primer lugar el impacto de la población y el uso social de los recursos, se configura en una de las causas profundas del cambio global, la cual depende en gran medida de la dinámica demográfica, de los recursos y de la ordenación del territorio, que inciden directamente sobre los recursos y el mayor deterioro ambiental. Es así como, el nivel de ordenación del territorio afecta determinadamente la población, igual que la obtención y uso de los recursos. La carga total que representa la sociedad para el sistema depende en gran medida del tamaño de la población, el consumo medio y el nivel de tecnología que utiliza la economía para proporcionar bienes y servicios. En esta medida, como una necesidad apremiante para frenar los efectos de este tríode población-recursos-ordenamiento territorial, es pertinente plantear la necesidad de controlar el crecimiento de la población, obtener más recursos y conservar los que ya tenemos y replantearse una organización territorial que asegure un mejor acceso a los recursos por parte de toda la humanidad, ya que es notable en nuestra actualidad la profunda brecha entre ricos y pobres y la concentración de la riqueza en unos pocos centros urbanos.

REFERÊNCIAS

BARNEY, Cecilia. Introducción al taller. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 13-15.

BUENAHORA, Jaime. El ordenamiento territorial, premisa para la descentralización del país. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 17-24.

COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -COT-, Boletín de la COT, No.1. Santa Fe de Bogotá, 1992a (marzo).

CORPES CENTRO-ORIENTE. Propuesta para la conformación del sistema nacional de ordenamiento. En: Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p. 80-88 (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización).

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RIONEGRO-NARE. Protocolo para el desarrollo regional. Medellín, Departamento Nacional de Planeación: 1991. p. 138.

DOMÍNGUEZ, Camilo. Geografía política y ordenamiento territorial. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. conceptualizaciones y orientaciones: Hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 67-72.

GÓMEZ, Carlos. Sistema de ordenamiento ambiental territorial. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. conceptualizaciones y orientaciones: Hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 171-182.

González, Hernando. Ordenamiento territorial y planificación en Colombia. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. conceptualizaciones y orientaciones: Hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 25-40.

Massiris, Angel. Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia. En: Trimestre Geográfico: Órgano de difusión de la Asociación Colombiana de Geógrafos ACOGE. No. 15 (junio. 1991); p. 3-23.

RIONEGRO. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. Estatutos para el desarrollo del municipio de Rionegro. Medellín, 1991. p.154.

RODRÍGUEZ, Jahir. El sistema nacional de ordenamiento territorial: una propuesta para la descentralización y la democracia. En: Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p. 122-129 (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización).