

ARTICULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO CON EL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL

ARTICULATION OF THE DEVELOPMENT PLAN WITH THE TERRITORIAL
PLANNING PLAN

CÉSAR MEJÍA MEJÍA*

* Economista; Universidad Cooperativa de Colombia; Profesional Universitario en Cobertura y Calidad Educativa, Municipio de la Estrella. Correo electrónico: cesarmej4@hotmail.com. Este artículo se presenta para optar por el título de especialista en Derecho Urbanístico en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Resumen

En este artículo se discute sobre la importancia y necesidad de articular los Planes de Desarrollo con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), a partir de un análisis sistémico de las Leyes y decretos vigentes en Colombia. De esta manera, se logra identificar una dualidad de competencias de la Ley 152 de 1994 que regula los Planes de Desarrollo con respecto a la Ley 388 de 1997 referente a los POT. Es así, como se pone de manifiesto la importancia de alinear las vigencias de ambos instrumentos de gestión, dada su importancia para la planeación territorial en pro de la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Asimismo, se resalta como elemento concluyente, la necesidad de ajustar el marco legal que regula ambos instrumentos, con una visión de escala, partiendo de lo nacional y regional, terminando en lo territorial, como unidad de la célula democrática de derecho.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, Plan de desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planeación, Territorio.

Sumario: Introducción; 1. Dualidad de competencia de la Ley 152 de 1994, PD, con lo referente a la ley 388 de 1997, POT y leyes orgánicas; 2. Correlación entre la Nación, los Departamentos y los Municipios en la gestión, planeación y desarrollo territorial; 3. Análisis artículo 41 de la ley 152 De 1994; 4. Análisis artículo 9 de la ley 388 de 1997; 5. Articulación de los Planes de Desarrollo con los Planes de Ordenamiento Territorial; Conclusión; Referencias Bibliográficas

Introducción

El ordenamiento territorial de Colombia nace normativamente en 1997, basado en la Constitución Política de 1991, promulgada el 4 de Julio del mismo año, buscando cumplir con los fines esenciales del Estado, basado en un “Estado Social Democrático y de Derecho” especialmente en la procura del bienestar social, la calidad de vida de sus asociados, dado en el pacto (contrato social), y así, garantizar para todos, un desarrollo sostenible y equitativo para sus ciudadanos, “planificando el manejo, control y aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables”. Con el nacimiento de la Ley 388 de 1997, se estableció la forma de crear y ejecutar

los Planes de Ordenamiento Territorial, como instrumento máximo del ordenamiento municipal, articulado directamente a los Planes de Desarrollo Municipal, dados por la ley 152 de 1994 (Escobar, 2017).

Los Planes de Desarrollo Territorial se catalogaron como instrumentos establecidos desde el inicio de la distribución y desconcentración con su administración territorial pública de Colombia, enfocada a la planificación regional, con la misión de Lauchlin Bernard Currie en 1949 y refrendados en la Constitución de 1991. Se presentan cómo las primeras cartas de navegación de los gobernantes de turno, apoyados por el Departamento Nacional de Planeación, creado desde 1968 (Sandilands, 2015; Pérez, 2018).

Los referidos planes, dados en el marco de las competencias y ejercicio de las entidades territoriales establecidas, bajo el amparo de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, fueron creados con la expectativa de lograr objetivos de desarrollo económico, político, social, ambiental y territorial en relación con el bienestar integral de las diferentes regiones del país. Todo esto, bajo lo reglado en la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, sobre políticas, planes y estrategias para la planeación del desarrollo social, cultural, político y ambiental (Congreso de Colombia, 1994; 2012).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, “parámetro legal para afianzar la descentralización con un modelo de gobierno local que facilite el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”, manifiesta que, “...Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la sociedad” (Senado de la República de Colombia, 1991). Mediante esta ley, se generaron economías de escala, proyectos productivos, regionales, que evitaron doblez de tareas y esfuerzos aislados de territorios muy contiguos en sus condiciones geográficas. Asimismo, en el desarrollo del principio constitucional de diversificación de competencias, locales, Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” como también los “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)” (Congreso de la República, 2011), aunado a los, “Acuerdo de Paz”, que buscan la creación, culminación de una nueva herramienta, con enfoque regional, de planeación local; gestión participativa, primaria, para la transformación de las zonas

rurales, con el conflicto social yacente por los cultivos ilícitos. Anime alternativas de desarrollo social, con proyectos de infraestructura, generados por la consecución de un Plan de Acción Territorial para la Transformación Regional - PATR. Con este piloto, se da una mirada micro, más concreta sobre el panorama regional; dicha guía conjugaría el desarrollo territorial de manera íntegra, con un plan de desarrollo social y sostenible, siendo el uno, el orientador de la planeación, el otro el operante.

Se busca fortalecer el papel del Estado en el territorio, se dan reformas constitucionales en el período 2006-2008, estableciendo el ordenamiento como política pública, de planificación, y desarrollo social, apoyado en un sistema nacional para la planificación regional. La Constitución del 1991 en sus artículos 100, 241, 267, 275, 277, 279, 280 y 293, establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo con la planificación, desarrollo y ordenamiento territorial de los entes autónomos locales (Senado de la República de Colombia, 1991).

Se enfoca este trabajo administrativo a integrar esfuerzos para la gestión y desarrollo en pro de la mejora de sus habitantes y de la Nación, siendo el ordenamiento, la planificación y el desarrollo territorial las que generen políticas públicas fundamentales para el progreso del país, toda vez que, la región entabla, a convertirse casi en un Estado, en la medida en que se consolida como una organización de política territorial, de carácter descentralizado, con crecientes perspectivas de autonomía administrativa y normativa. Se hace referencia a las relaciones entre el Estado, las regionales y la sociedad. Estas son las discrepancias que tan solo radican en la forma de arrogarse como es el marco legal, que lo regula, cada uno de los instrumentos utilizados, para el fin respectivo, con una visión de escala, partiendo de lo nacional y regional, terminando en lo territorial, como unidad de la célula democrática de derecho.

El resto de este artículo está organizado de la siguiente manera. En el capítulo 1 se presenta un marco de referencia, haciendo un especial énfasis en la dualidad de competencia presentada con respecto a la Ley 152 de 1994 que regula los PD y la Ley 388 de 1997 que regula los POT en Colombia. En el capítulo 2 se analiza la correlación actual entre la Nación, los Departamentos y los Municipios, en el tema de los PD y los POT, como instrumentos de planeación y desarrollo territorial. En el capítulo 3 se realiza un análisis a profundidad de artículo 41 de la ley 152 de 1994, para la correcta identificación de los planes de acción que deben seguir las entidades territoriales. Asimismo, en el capítulo 4 se presenta un análisis del Artículo 9 de la Ley 388 de 1997, resaltando

los aspectos relevantes de los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial. Por su parte, en el capítulo 5 se presenta una propuesta de articulación de los PD con los POT, por medio de la revisión de la Ley 152 de 1994 con la Ley 388 de 1997 en sus artículos 41 y 9 respectivamente. De esta manera se presenta un cuadro referencial, constitucional, jurisprudencial y normativo y una diferenciación entre los aspectos relevantes de los PD y los POT. Finalmente, se presentan unas conclusiones y recomendaciones.

1. Dualidad de competencia de la Ley 152 de 1994, PD, con lo referente a la ley 388 de 1997, POT y leyes orgánicas.

En Colombia comenzaron a adoptarse los POT desde 1999, los primeros se realizaron sin ninguna preparación técnica para entender la complejidad requerida; todo ello, presionados por la norma que, desde 1998, se estableció bajo lo regulado en el artículo 23 Ley 388 de 1997, donde se estableció e impuso a los gobernantes, que debían establecer, adoptar y ejecutar los POT referidos, como un instrumento para la planificación y organización de su territorio; de acuerdo a la categoría territorial a la que pertenecieran y referente con su población respectiva: Planes de Ordenamiento (POT), con más de 100 mil habitantes; menos de 100 mil, se catalogan como PBOT, Planes Básicos de Ordenamiento y menos de 50 mil habitantes, Esquemas básicos de Ordenamiento Territorial. Coexisten POT de originaria generación, los hechos entre 1999 y 2003 y POT de sustituta generación 2004 y 2015 y los POT recientes, que actualmente se encuentran en ajustes bien sea por haber cumplido ya los tres períodos que establece la norma, para su actualización, o por estar articulados a la normatividad reciente o a instrumentos de mayor rango (Congreso de Colombia, 1997; Cámara de Comercio de Bogotá, 2016).

Es así, como la Ley 388 de 1997, modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991, se reglamentó por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; que reglamentó parcialmente, el Decreto Nacional 1160 de 2010, de acuerdo con el artículo 1.º tiene como esencia:

- Acordar y restablecer las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989, con la Constitución Nacional, con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; Ley 152 de 1994.

- El establecimiento de los dispositivos que permitan al municipio, como ente territorial, suscitar el ordenamiento de su territorio, en sus diferentes componentes.
- La utilización del suelo por parte de sus propietarios, con su ajuste a la función social de la propiedad privada, según la Constitución que permita hacer efectivos los derechos legislativos, primarios.
- Iniciar la armoniosa concurrencia del Estado, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, autoridades administrativas y de planificación, local; hace aplicabilidad de Ley 388, 1997, con sus decretos reglamentarios (Congreso de Colombia, 1997).

En la ley 388, se introduce un elemento esencial en la planeación de los territorios, buscando la regulación, y la vigencia de los mismos, con unos criterios propios, con los cuales se debe proceder para su revisión, se precisa que el ordenamiento territorial reconoce las políticas de Estado, no políticas de una administración, consecuentemente concreta, el conjunto de objetivos, líneas, políticas, estrategias, metas, programas, proyectos, acciones y reglas, prohijadas para orientar y administrar el desarrollo físico de un territorio, con la utilización de su superficie. Con ello, establece la necesaria armonía de su entorno, con el ente, el plan de desarrollo municipal PD y el POT, mediante su artículo 21, que dice:

“El POT define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio” (Ley 388, 1997).

Según lo referido por el DANE, en el año 2018, el cumplimiento de los POT de los 1122 municipios del País, en sus metas establecidas de corto, mediano y largo plazo, no ha sido posible instaurar técnicamente sus consolidados respectivos. Pero el Instituto de Estudio Urbanos de la Universidad Nacional realizó una valoración media a 108 de 156 actos administrativos, motivados de 138 de primera generación y 18 de segunda generación; de estos municipios, no tienen programa de Ejecución como capítulo central del POT; el “46%” de estos cumplió este precepto del modelo de ocupación de su territorio; el “30%” de estos incluyó en el componente general de sus POT normas que articulan con una serie de instrumentos de planificación sectorial; el 51% de estos municipios tienen programas de ejecución de su POT; 17% de estos exportan documentos anexos tales como el Documento Técnico de Soporte (DTS), aunado a otros anexos que no se pudieron revisar para establecer el detalle de los proyectos relacionados; se evidenció la existencia de

programas de ejecución en 36 de los 108 municipios; cuatro tienen un grado de descomposición alto, en 14 es intermedio, y en los 16 restantes es muy bajo. No se pudo establecer un grado de cumplimiento aceptable PBOT (Contreras, 2017).

Los POT en Colombia según la normatividad vigente, instituye que debe adoptarse; la Ley 388 de 1997 en su artículo 18, establece que se debe cumplir a cabalidad con las actividades establecidas en el plan de desarrollo con los programas, proyectos de ejecución metodológica y financieramente, que se definen como carácter obligatorio; lo mismo, las actuaciones sobre el territorio previstas en el POT (Congreso de Colombia, 1997). Además establece que, las autoridades ambientales, en este caso Corantioquia, Área Metropolitana, realizarán seguimiento sobre los asuntos ambientales concertados con los entes territoriales comprometidos; sin embargo, ninguna norma específicamente se ha referido a qué pasa si el POT, de algún ente territorial, no se cumple; o qué entidad, es taxativamente competente, para hacer seguimiento a todas las actividades establecidas en el POT; tampoco establece las sanciones, repercusiones, a las que se haga merecedor; más aún, aunque es cierto que la mayoría de los ciudadanos conoce de la existencia de los POT, también la mayoría no conoce exactamente qué compromisos y metas existen, cuál es la relación que se tiene con el Plan de desarrollo de turno, el plazo para cumplir las metas respectivas, y qué pasa si no se cumplen, en el corto, mediano, y largo plazo.

La Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica de Plan de Desarrollo estableció los procedimientos, mecanismos, metodologías, para la formulación, elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, retroalimentación, evaluación y control de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, departamentales, y de la nación; uniformando los programas e inversiones de cada periodo constitucional con las instituciones territoriales. “Los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se tutelará por las disposiciones especiales sobre la materia” (Congreso de Colombia, 1994).

Los referidos instrumentos, según la Constitución y la ley, son de obligatorio cumplimiento por ser la carta de navegación del mandatario territorial, elegido popularmente, donde su génesis parte de la inscripción del programa de gobierno, presentado en la Registraduría Municipal, en el momento en que se asienta la candidatura correspondiente. Los planes de Desarrollo tienen dos componentes, a saber, una parte, la estratégica, metodológica; se puede dar por líneas, ejes, componentes, a su vez se bajan a programas y luego a proyectos, relevantes para el funcionamiento,

durante el cuatrienio por la administración pública. La segunda etapa son los planes de inversión, según la norma deben de estar siempre apalancados financieramente, de los ingresos, egresos determinados en el presupuesto, que se presenta por la administración municipal, para ser aprobado, por el Concejo Municipal, antes del 31 de diciembre de cada año. Nace así, las acciones de rendición de cuentas que se realizan por transferencias internas, o de la nación; afirmar que dichas acciones, además de su cumplimiento irrestricto, están bajo la mira de entes de control, fiscal, disciplinario, y penal; otro externo, como las veedurías ciudadanas.

Otra de las aristas, en la administración territorial, es el mecanismo de participación ciudadana, para lograr la destitución por incumplimiento, de lo acordado en el programa de gobierno, plasmado en el Plan de desarrollo; pero con una contradicción enorme con el POT establecido, que solo en algunos casos en el corto plazo, es reformado vía decreto por el mandatario de turno. Por ello se establece, que no hay “articulación en el sentido de planeación, y presupuesto en los POT, PD”; lo acogido, extensivamente en el plan de desarrollo municipal. Lo anterior ha hecho que el cumplimiento de los planes de desarrollo bajo el rango de índice integral:

“en cuanto a la eficacia, eficiencia, y efectividad, en el cumplimiento de las metas propuestas, en los planes de desarrollo; la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación, salud y agua potable, saneamiento básico; el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley, como la gestión administrativa y fiscal a través del estudio de la información” (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

Sobresale tan solo 8,42 % del total de municipios de la Nación. Se afirma que es un instrumento altamente distinguido, acreditado por la ciudadanía.

El Código de Régimen Municipal, Decreto 1333 de 1986, donde se incorporan elementos primordiales para el ordenamiento del suelo urbano y rural en los municipios; la Ley 9 de 1989, integró aspectos de planificación urbana, económica y social; e incorporó elementos de gestión del suelo que se consolidaron en el ordenamiento del territorio. Consecutivamente, los planes de desarrollo, como están definidos en su artículo 2, debieron incorporar en un solo reglamento los siguientes aspectos: los usos del suelo, cesiones, normas urbanísticas, plan vial, programa de inversiones, reserva de áreas urbanizables de expansión, zonas de interés histórico, arquitectónico, y ambiental, entre otros aspectos.

Los referidos instrumentos, son aplicados directamente para los entes territoriales como, los municipios y departamentos, los cuales no se articulan necesariamente entre sí; verdaderamente no

existe obligación alguna al respecto más que un interés particular, de compartir región. Se puede encontrar, por ejemplo, usos de suelo distintos en territorios limítrofes con las mismas características; no existe una conjunción entre ellos al momento de elaboración, del PD, POT; ni su adopción respectiva. Coexisten planes, como el POMCA, de mayor jerarquía, en este caso administrado por el Área Metropolitana, con sus determinantes de superior inherencia, regional, que demandan una armonización y coherencia, abarcan, extensivamente, temas específicos, no son generales para un ente territorial, son varios en su actuación geográfica y compartimiento, del desarrollo que requiere el territorio en general. Es como si ese plan general de ordenamiento o desarrollo fuera específico para un límite geográfico y no para un territorio específico; se ha entendido por territorio: un espacio con unas características comunes: entre ellas, sociales, culturales, geográficas, religiosas, políticas administrativas, etc.; como es el cinturón del río Aburra, desde Caldas en su nacimiento como cuenca, hasta Barbosa en su terminación; asociadas en grandes divisiones como regiones, unitarias, en las cuales se tejen un sinnúmero de relaciones sociales que lo determinan; comparten son “esquemas comunes de producción, dotación factorial, interdependencias reales o potenciales, problemáticas sociales o proyectos comunes, mercado de trabajo de producción de bienes y servicios, como lo comercial etc.” (Gómez, 2016).

2. Correlación entre la Nación, los Departamentos y los Municipios en la gestión, planeación y desarrollo territorial.

Se está en la tercera generación de POT en Colombia desde la promulgación de la ley 388 de 1997, a sus 22 años, se debe plantear un panorama más eficiente y eficaz, que obligue a dar cumplimiento a los instrumentos de ordenamiento territorial, así como la correlación directa, forzosa a los planes de desarrollo, así, los POT sean técnicamente elaborados con participación ciudadana, lo mismo que los PD. Las propuestas, escenarios y acciones, al día de hoy, no han sido tan claras, no han dejado ver su grado de incumplimiento, dando maquillaje de unos y otros; no ha sido fácil de medir sendos aplicativos de desarrollo para valorar el cumplimiento de cada uno de ellos; solo se prestan metodologías, regresivas, propuestas o escenarios comparativos, pero sin el rigor de línea a nivel econométrico, que den avances reales que se deberían mostrar. Por otro lado, los planes de desarrollo realmente no se articulan ni aportan al cumplimiento de los POT, según se ve en los estudios, que con dificultades se han adelantado al respecto, dificultades que a la fecha

no han permitido una línea base real de nuestro territorio y del estado de los instrumentos de gestión, impacto y producto, con que se miden éstos.

El filósofo Doctrinante neoclásico John Locke, sostuvo, que el ordenamiento territorial (OT) podía definirse como

“una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, y económica, que orienta la apropiada organización político administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las futuras, generaciones” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2018).

El Estado colombiano puede repensar legalmente qué instrumentos de articulación pueden responder a la mejor de las necesidades sociales, económicas y ambientales de la Nación. No se desconoce, hay territorios que son conexos geográficamente; es cierto que un territorio se delimita geográficamente, no es una realidad absoluta: “es una representación, no se llame a engaños, no son construcciones mentales de los individuos basadas en las representaciones naturales que nos hacemos en el contexto” (Valbuena, 2010).

La representación dominante de territorio se desarrolla en todas las actividades que determinan la región, y el geoposicionamiento de sus habitantes y sus actividades lo ubican, delimitándolo en un espacio físico y en un momento determinado en el tiempo. Es preliminar y significativo denotar que el desarrollo es primordial en una economía en vía de progreso, que permite medir su trazabilidad en ese espacio físico, territorial, al poder comparar sus cambios en el tiempo, los cuales se evidencian como el resultado de procesos, procedimientos, decisiones, intervenciones y acuerdos territoriales, como una “malla de relaciones y actividades cósmicas” que van creando región (Massey, 1995). Es indicar, que el desarrollo, como herramienta de la planeación, se delimita por el ordenamiento sectorial y es el ordenamiento a su vez, el que impulsa el desarrollo para una u otra orientación, por ello se debe reflexionar, seguir como un instrumento autónomo, así se dé sobre a una misma dirección o se agrupan, de tal manera, que respeten sus competencias y sus posibles diferencias.

Sobre la diversidad de las definiciones de los POT o la planificación de los usos de los suelos territoriales, se pueden dar e identificar algunos elementos frecuentes como: (1) un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio; (2) el planteamiento desde lo sectorial

hacia lo Estatal; (3) la urgencia de un abordaje interdisciplinario e integrado de lo territorial, regional, nacional; (4) la interrelación de competencias conjuntas en el ámbito administrativo (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2018).

El progreso de un territorio está, a su vez, ligado al desarrollo de la sociedad y su cultura; cada vez que crecemos o buscamos mayor progreso, lo asumimos, mejorando las condiciones de las personas; relevante, caso infraestructura de los servicios públicos. Lo que se genera, excederá en beneficios para una colectividad ya que podrán vivir mejor, y ese vivir mejor es crecer, en el saneamiento básico; la salud mejorará enormemente, los accesos de vías tendrán mejor calidad, su nivel de aprendizaje, de escolaridad, y media tendrá una mejor cobertura; todo esto hará que emerja una nueva calidad de vida aunado a un bienestar social, una nueva cultura para, el desarrollo de la sociedad, el entorno y la persona.

Pero estas necesidades deben partir de un objetivo habitual, aprobado por la colectividad, desde sus sapiencias, cultura y dogmas, creando asociaciones desde lo más pequeño, hasta lo más macro, puesto en una escala de valores, evolucionando a partir del compartir, la solidaridad; teniendo como base la información que sea de utilidad para cada ciudadano y que brinde argumentos y criterios, fehacientes para la toma de decisiones, generales, de manera que este pudiera en su propio entorno social, suplir lo básico, así, aportar a la construcción de su economía formal y el desarrollo de su sociedad.

La supremacía, del interés de grupos particulares por mejorar problemas muy específicos, sectoriales, con la influencia de poderes que jalonan cada uno para su actitud, no es lo más conveniente. Estas inversiones ambientales y sociales son muy costosas en el corto plazo, se convierten en aspiraciones individualistas; partiendo del bien común sobre el bien general; así se piense que se tengan ganancias en el largo plazo, que solo interesa a un grupo reducido de personas, que buscan en su gran mayoría mantenerse de la manera que sea en la dirección o en el poder, popular del Estado.

Hay que propugnar, con más ahínco, que se dé por todos los medios, lo que se denomina desterritorialización, ultranza porque es el territorio, como la mínima expresión de la democracia, con su propio desarrollo, quien comienza a establecer cuál es su dinámica sectorial, toda vez que mantiene una tendencia, dominio y supremacía sobre sí mismo. En este tiempo actual, con los planteamientos y definiciones que nos brinda el entorno dinámico, técnico y tecnológico, se puede

expresar: “el desarrollo regional es un proceso localizado de cambio social, constante y sostenido que tiene como finalidad, postrema el progreso permanente, continuo del territorio, de la comunidad provincial como un todo de cada individuo morador en esta” (Boisier, 2001)

La región, en su proceso de desarrollo, requiere volver a valorar lo simple y su entorno natural, social, cultural y político, conociéndose, escuchándose, estudiándose y reaprendiendo cada día de sí mismo, en una sociedad más exigente y ética, que busque el bien general de sus asociados, sobre el bien particular del individuo; manteniendo una constante, en su crecimiento, que sea estable, organizado y desarrollado. En síntesis, un territorio de estas tipologías, inspirará una nueva guía de planificación, que no sólo mostrará la evolución de sí mismo asumiendo sus limitaciones y deficiencias, sino también sus potencialidades, dando empuje a sus oportunidades, por el bien común y la realización del individuo como persona, sino como que, invertirá su valor agregado en su desarrollo, logrando así, ser sostenible no sólo ambientalmente sino económicamente, y socialmente creando aporte mutuo. El nuevo enfoque, debe partir, como líder único y principal el Estado, jalonando los líderes sociales, instituciones de carácter público, privado y mixto, como también las Organizaciones sin ánimo de lucro operativas en el medio; los actores sociales empresas de bienes y servicios, la Sociedad Civil en general organizada, comunidad en general, líderes, lideresas comunitarias. Es sobresaliente, que el Estado debe retomar el control total, y ser más eficaz, eficiente y efectivo, desde su autoridad nacional, bajo una guía e organización económica y financiera.

Se deben fomentar proyectos ejemplarizantes de planeación, y control territorial, que prevean recursos humanos y financieros, de principio a fin y que sean significativos para el mejoramiento gradual de las necesidades de sus habitantes, como de su territorio; en cuanto a los segundos, al ser parte crítica gestora y desarrolladora del territorio, fuerza de trabajo, de producción, beneficiarios de las políticas económicas, formaran parte del proceso del cambio respectivo, dadas las necesidades de los habitantes, como de su entorno, facilitadores, hechos para trabajar sinérgicamente con respeto y coherencia, desde lo particular, que es lo territorial a lo general que es la Nación, bajo las competencias que corresponden de parte y parte. Sin duda en el País, se sigue desarrollando, sobre aplicaciones, modelos, métodos económicos y teóricos de desarrollo, del pasado, sin un análisis interno de sus tendencias y proceso, que tenga en cuenta su complejidad, interactividad y uniones, que busque “como fin el progreso permanente de su territorio, como

unidad de la democracia participativa” con políticas nativas reconocidas, que favorezcan al interno sobre el externo, al común sobre el privado. Ser equitativos, en la actuación y en la acción.

Este nuevo modelo de progreso y de ordenamiento que configure al Estado, la normativa y la técnica debe tener en cuenta los nuevos escenarios que se han presentado desde la Ley 388 de 1997, hasta nuestros días, con los instrumentos existentes en los entes territoriales; se pide, que haya: interacción, complementariedad y rangos. Con una dependencia intrínseca, administrativa de los mismos; valorando experiencias no solo de modelos de otras latitudes, sino también de países, que llevan en el ensayo y error, más de 20 años de experiencias, tropiezos y aciertos, desaciertos. Estas experiencias sirvan para que el adelanto, no rivalice ni sea superior al ordenamiento territorial, sino que el uno fortalezca al otro, evitando las incoherencias entre lo jurídico, lo operativo, lo técnico, tecnológico y económico.

3. Análisis artículo 41 de la ley 152 De 1994

Artículo 41°.- Planes de acción en las entidades territoriales. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias (Congreso de Colombia, 1994).

Los municipios, además de los Planes de Desarrollo regulados por la ley 152 de 1994, contarán con un Plan de Ordenamiento Territorial, que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. La Nación, los departamentos, brindarán las orientaciones, apoyo, acompañamiento, técnico para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial. En concordancia con el artículo 9 de Ley 388 de 1997, referente a los Planes de Ordenamiento Territorial (Congreso de Colombia, 1994; 1997).

Es así, como Los Planes de Desarrollo Municipal, son un instrumento, que orienta las acciones en el municipio, con entidades territoriales, dando, énfasis específico en la administración, distribución y ejecución de recursos públicos para un periodo de gobierno, la Ley 152 de 1994

establece los procedimientos y etapas para su elaboración bajo las disposiciones de la Constitución Política del país (Congreso de Colombia, 1994; 1997).

La Estructura del Plan de Desarrollo establece tres componentes: el diagnóstico, a través del cual se busca identificar las necesidades específicas de la comunidad y su entorno, por lo que es importante tener en cuenta documentos y planes ya adoptados, formulados y desarrollados; con información relevante para el desarrollo del municipio; otro componente es el estratégico: donde se identifican y formulan nuevas estrategias que responden a la visión, misión de los territorios, con propuestas, compromisos, establecidos en el respectivo programa de gobierno; el otro componente sería el Plan de inversiones, financiero, en el que se determinan los recursos para el financiamiento del componente estratégico, teniendo en cuenta el estado financiero, actual del municipio y las proyección de recursos disponibles a futuro.

El Plan de Desarrollo, es además un instrumento para materializar proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial, y de otros instrumentos como el PMGRD a través de inversiones que inciden de manera directa en el territorio; la articulación de instrumentos. Es entonces necesario, para garantizar la efectividad en la ejecución de recursos, físicos y financieros del territorio.

4. Análisis artículo 9 de la ley 388 de 1997

Todos los municipios colombianos tienen POT, PBOT o EOT (3), según su tamaño poblacional. Sus contenidos se encuentran organizados por componentes: general, urbano y rural, los cuales, en suma, definen las acciones a desarrollar en cada una de las vigencias, corto, mediano y largo plazo, para consolidar el modelo de ocupación territorial definido por el mismo Plan de Ordenamiento Territorial. Esta es la única manera de que el municipio puede construir una plataforma territorial, mediante la cual garantice mayor productividad económica, y más equitativa, con una buena prestación de servicios públicos, con mayor cobertura social, con mayor sostenibilidad ambiental. Para su ejecución, se deben incorporar los programas y proyectos definidos en cada uno de sus componentes, determinados en los Planes de Desarrollo, a través de los Programas, Proyectos, de ejecución que debe articularse con el respectivo Plan Plurianual de Inversiones.

Los objetivos de todo Ordenamiento Territorial, representa el modelo territorial deseado para el desarrollo futuro de un Municipio. Por ello, este se ocupa de la zonificación y reglamentación

de los usos de suelo, para las áreas urbanas y rurales; estableciendo unas normas urbanísticas, ciertas; además propone las bases de los planes específicos y complementarios, como el Plan vial, los Planes de Servicios Públicos y los demás planes, disposiciones, facultades especiales necesarias para que la administración municipal fortalezca su capacidad de gestión para ejecutar el Plan de Ordenamiento Territorial.

Las selecciones de los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial son específicos, que serán ejecutados durante el período constitucional que se inicia; se incluyen programas de ejecución; se deben tener en cuenta los proyectos que el municipio considera como prioritarios para resolver problemas urgentes, como: provisión de vivienda, reasentamiento de familias en riesgo, construcción de infraestructura de servicios etc. Se debe tener en cuenta los programas y proyectos definidos por la Nación, que se pueden catalogar como estratégicos para el desarrollo territorial del país (Cámara de Comercio de Bogotá, 2016).

Otro de los aspectos que se debe tener en cuenta, es el proyecto de acuerdo que se somete a consideración del Concejo; debe tener, una estructura normativa que permita acceder fácilmente a su contenido: la primer parte debe hacer referencia a los aspectos generales del ordenamiento territorial, como son los principios que orienta el proceso, los objetivos, las políticas, por último las estrategias a desarrollar; otro aspecto a destacar, es el componente general; en primer lugar se ocupa de la jurisdicción territorial, división administrativa, además se ocupa de la clasificación del suelo; entre ellas las áreas con algún tipo de amenazas naturales; Igualmente identifica las actividades, usos del suelo y los sistemas municipales de servicios sociales, equipamientos colectivos, espacio público y vivienda de Interés Social. Luego se debe hacer referencia, al componente rural, a las políticas de ocupación de este, y el fomento del sector agrario y las normas de parcelación existentes. Otro aspecto, se refiere al componente urbano en lo relacionado con las acciones a tener en cuenta en los diferentes sectores y zonas residencial, comercial, institucional, recreacional y de expansión. Se debe tener en cuenta, los planes urbanos, de infraestructura vial y de servicios públicos, los programas de vivienda de interés social; las normas urbanísticas y arquitectónicas; los procedimientos administrativos y sanciones pertinentes.

El proyecto de acuerdo, también, lo constituyen los estudios técnicos ambientales y socioeconómicos, referenciado en el documento técnico de soporte y la cartografía temática rural y urbana respectiva, todos ellos solicitados por la Ley 388 de 1997 y los Decretos reglamentarios

establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial; artículo 9°. Los municipios deberán adoptar, en aplicación de la presente ley; hace referencia al artículo 41 de la Ley 152 de 1994, que es el instrumento básico, para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Los Planes de Desarrollo, se definen 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 (Congreso de Colombia, 1994; 1997). Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán, como:

- a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
- b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
- c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Parágrafo. Cuando la presente ley, se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente apartado” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004).

No se puede dejar de referenciar, el Artículo 10° que establecen los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes (Congreso de Colombia, 1997):

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

- a) 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;

- b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, Áreas Metropolitanas, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;
- c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;
- d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente (Congreso de Colombia, 1997).

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas, relativas a la red vial nacional, regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de su influencia (Congreso de Colombia, 1997).

El Ordenamiento Territorial, como política de Estado, y como instrumento de planificación, permite orientar el proceso de ocupación y transformación del territorio, mediante la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, que prevé el desarrollo integral del Municipio bajo los principios de equidad, sostenibilidad y competitividad, de tal forma que garanticen el mejoramiento, bienestar, de la calidad de vida de la población.

El Plan de Ordenamiento Territorial, como herramienta de gestión, está fundamentado en las políticas, objetivos, estrategias, del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Departamental, Regional y Nacional.

En síntesis, el plan de ordenamiento territorial define a largo, y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal, señalando una estructura básica, con las acciones territoriales necesarias, para su adecuada organización; el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. La definición de programas y proyectos, referidos de los Planes de Desarrollo; los municipios, tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio, aforados en la Ley 388 de 1997, en su artículo 21.

Es importante tener en cuenta que los Planes de Ordenamiento Territorial, definen un modelo de ocupación del territorio, municipal, en el que se señala la estructura física, básica para su ordenamiento y las acciones territoriales necesarias para su ejecución en los componentes general, urbano y rural.

5. Articulación de los Planes de Desarrollo con los Planes de Ordenamiento Territorial

La Constitución Política faculta a los Municipios para orientar el desarrollo de sus territorios, dado en el Artículo 311, que regula los usos del suelo; Artículo 313; la Ley 136 de 1994 Artículo 33; la Ley 152 de 1994 Artículo 41, que, prevé, además, el Plan de Desarrollo; los Municipios, deben contar con un Plan de Ordenamiento Territorial. La Ley 99 de 1993 Artículo 65-8, establece que los municipios deberán dictar sus propias normas sobre ordenamiento territorial, hacer su, reglamentación del uso del suelo; de conformidad con la Constitución y la Ley. La Ley 388 de 1997, que modificó algunos apartes de la Ley 9 de 1989, establece la obligación de los municipios, de expedir el Plan de Ordenamiento Territorial, en concordancia con el Plan de Desarrollo municipal (Congreso de Colombia, 1994; 1997).

La ley 388 de 1997. En el Artículo 9°.- Plan de Ordenamiento Territorial. “El plan de ordenamiento territorial, los municipios, deberán adoptar en aplicación de la presente Ley; al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, 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 administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, correspondiente.

Por tanto, la habilitación del suelo para vivienda urbana y rural que plantee realizar el municipio, deben tener en cuenta que éstos pueden ser de iniciativa pública o privada, que se debe realizar en los suelos urbanos, de expansión que se definieron en los Planes de Ordenamiento Territorial correspondiente, para el caso de vivienda urbana. En aquellas áreas del suelo rural donde se dé el uso permitido, dichos proyectos deben cumplir con todas las normas de área mínima de lote y demás condiciones de construcción definidas en los planes de ordenamiento (Congreso de la República, 2011).

La renovación urbana se debe promover, la densificación de las áreas correspondientes, y la recualificación de aquellas zonas que presentan deterioro físico, social y ambiental. Para tal efecto, aquellos municipios que definieron en su Plan de Ordenamiento, áreas urbanas con tratamiento de renovación urbana, deben promover el desarrollo de procesos de reconversión, de dichas zonas, para garantizar mejor calidad de vida, en sus territorios; a través de la dinamización de centros urbanos deteriorados, generando la recuperación de sectores donde se establezca, el desplazamiento de usos de alto impacto; de centros históricos de valor patrimonial, llamados sectores centrales, que cuentan con un gran potencial de aprovechamiento del suelo y la localización de usos compatibles con vivienda, de carácter social (Alcaldía de Bogotá, 2014; Rodríguez, y otros, 2020).

La generación, mejoramiento y sostenibilidad de espacio público, conformado por la red peatonal, los parques, plazas, zonas verdes, las áreas protegidas y los frentes de agua que forman parte de estos; lo cual busca incrementar los bajos índices de espacio público por habitante generados por el deterioro, la invasión y la ocupación ilegal de áreas de uso público; la falta de criterios para el diseño, construcción y seguimiento de los procesos de recuperación y sostenibilidad de las áreas intervenidas (Departamento Administrativo de Planeación, 2010; Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2012; Departamento Nacional de Planeación, 2018)

Otra situación es la incorporación de la prevención con la reducción de riesgos a los planes de ordenamiento territorial; los municipios colombianos deben tener delimitadas sus áreas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en todo su territorio, en el área urbana y rural, para efectos de conocer los espacios seguros, donde se puede promover el crecimiento urbano y el desarrollo económico, social, teniendo en cuenta las medidas de mitigación y prevención que se deben realizar

para evitar desastres. Con base en este conocimiento de las amenazas y riesgos, es que se debe definir el modelo de ocupación de su territorio, y la zonificación de usos de suelo (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2015; Acosta, Rodríguez, Gómez, Ospina, & Praj, 2020)

Se debe promover los procesos de mejoramiento integral de barrios que presentan déficit cualitativo en materia de vivienda, prestación de servicios públicos, accesibilidad vial, calidad y cantidad de espacio público, vegetal, así como los hogares en alto riesgo. Promover la legalización urbanística, como control expansivo y desahogado de este.

Lo más importante es la revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial; la ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 4002 de 2004, ofrecen la posibilidad de revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial, para cualificar sus contenidos y así, garantizar que se conviertan en adecuados instrumentos de planificación de su territorio (Congreso de Colombia, 1997; Presidente de la República de Colombia, 2004). Para que se dé este proceso, es necesario que los municipios tengan en cuenta los siguientes escenarios:

Revisión por término de vigencias, los contenidos de corto, mediano y largo plazo. Los alcaldes pueden emprender la revisión, solamente al inicio de su período constitucional, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de los contenidos, según lo establecido en los Planes de Ordenamiento Territorial. Para conocer en que vigencia se encuentra cada Plan de Ordenamiento Territorial, los Alcaldes deben tener claridad de la fecha de adopción de su plan de ordenamiento, teniendo en cuenta que los contenidos estructurales tienen una vigencia mínima de tres (3) períodos constitucionales de los alcaldes; los contenidos urbanos y rurales de mediano plazo, tienen una vigencia mínima de dos (2) períodos constitucionales, de las administraciones municipales; esta vigencia puede ser mayor, si se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo, período de la administración; los contenidos urbanos y rurales de corto plazo, tienen una vigencia de un (1) período constitucional, dado en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 (Congreso de Colombia, 1997).

Se debe hacer énfasis en los componentes de ordenamiento territorial de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano, en cuanto se refieran a hechos, conurbados, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994, aunado a ley 388 y ley 152, respectivamente.

El Plan de Ordenamiento Territorial, que los municipios deberán adoptar se refiere al artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico, por excelencia, para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorial, del municipio. 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 dado, en la Ley 388 de 1997 en su artículo 9º; donde expresa, que el contenido estructural tiene una vigencia de largo plazo que corresponde a tres 3 períodos consecutivos constitucionales de los alcaldes, elegidos popularmente, haciendo énfasis, en el momento, oportuno, para su revisión, que, coincida con el inicio de un nuevo período, de la administración (Congreso de Colombia, 1994; 1997).

Los contenidos del componente urbano, de corto plazo y los programas de ejecución, regirán como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal; habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza, de las actuaciones contempladas, de sus propios efectos, dado en la ley 388 de 1997, en su artículo 28 (Congreso de Colombia, 1997).

La articulación y armonización entre Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, particularmente en los municipios, la planeación del desarrollo social y económico no se puede desarticular de la planeación territorial y urbana. Por esta razón los Planes de Desarrollo cuentan con los Planes de Ordenamiento Territorial, que establece, extensivamente, en el artículo 32, 41 de la Ley 152 de 1994, concordante con los artículos 298 y 311 de la Constitución Política de 1991, y el artículo de 9 de la ley 388 de 1997. Todos estos instrumentos jurídicos, técnicos y constitucionales son complementarios; la repuesta es afirmativa, ya que los Planes de Desarrollo contribuyen a la orientación del desarrollo, social territorial y los Planes de ordenamiento Territorial, tienen por objeto complementar la planeación económica y social a fin de “racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”, a través del corto, mediano y largo plazo (Congreso de Colombia, 1994; 1997).

Se asevera, en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, por ende, en el artículo 6 de la Ley 388 de 1997. Es una responsabilidad lata de los Alcaldes y Alcaldesas, armonizar su programa de gobierno con los programas y proyectos de las administraciones precedentes que requieren continuidad, a la luz del modelo territorial, de planeación, con las acciones y actuaciones establecidas en el referido Plan de Ordenamiento Territorial. Como se puede percibir en un

esquema, simple, es que, en el plan de inversiones financiera, del plan de desarrollo deben converger los referidos proyectos, como:

- Los estratégicos para el desarrollo integral, social del territorio.
- Los derivados del programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial.

Se debe tener en cuenta, que el programa de ejecución se debe integrar, al plan anual de inversiones, de tal manera que el Alcalde, o la Alcaldesa, los debe presentar conjuntamente al Concejo municipal, y su vigencia se debe ajustar a los períodos de las administraciones municipales, tanto pasadas, como las futuras.

No es de olvidar que, dicho modelo debe ser ejecutado durante los tres períodos constitucionales que tiene de vigencia el POT y en tal sentido, los municipios deben tener en sus planes de desarrollo, los programas y proyectos del componente general, urbano y rural que se programaron para la vigencia en que se encuentre el Plan de Ordenamiento Territorial; que le corresponda al período constitucional que está iniciando sea corto, mediano o largo plazo. Así mismo, dicho programa de ejecución, y planeación, debe integrar al Plan de Inversiones, del Plan de Desarrollo, de tal manera que se garanticen los recursos necesarios para su ejecución, en el cuatrienio, definido.

La armonía y complementariedad que debe existir entre los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial se define en el artículo 21 de la Ley 388 de 1997: el cual establece

“El plan de ordenamiento territorial define, a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido, por norma referente. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios, se debe tener en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio” (Congreso de Colombia, 1997).

El plan de ordenamiento territorial que los municipios adoptaron en aplicación de la Ley 388 de 1997, se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, como 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, según lo establecido en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

Otro de los aspectos que juega un papel preponderante es la planeación de desarrollo municipal, conforme a la Constitución política y la ley; los municipios, como entes territoriales autónomos, donde, deben elaborar y adoptar Planes de Desarrollo, que señale los propósitos y objetivos en materia ambiental, social y económica, y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. Además, contarán con un plan de ordenamiento territorial aunado a lo anterior, con el objeto de complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, e racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, en el tiempo.

La Temporalidad de estos instrumentos de planificación tienen su articulación en los instrumentos de planificación en torno a la gestión del riesgo de desastres; es importante tener en cuenta el tiempo que implica desarrollar cada uno de los instrumentos desde sus correspondientes etapas de diagnóstico, pasando por la formulación y adopción hasta llegar a la fase de implementación, seguimiento, control y retroalimentación del proceso.

Los Planes de Ordenamiento Territorial, al ser instrumentos de largo plazo, 12 años promedio o más, que cubren 3 períodos de gobierno, generalmente se desarrollan y formulan en períodos de tiempo largos con respecto al plazo de 3 meses determinado por la Ley, para la formulación y adopción de los Planes Municipales para la Gestión del Riesgo, o a los 6 meses que toma cada nuevo gobierno municipal en formular y adoptar el Plan de Desarrollo Municipal correspondiente a un período de 4 años vigentes (Ramírez, Castro, Restrepo, & Barbosa, 2015).

Por ello, es necesario identificar momentos para la articulación, como lo es la etapa preliminar y de diagnóstico, donde los instrumentos ya formulados o adoptados sirven de insumo para revisar las decisiones tomadas sobre el territorio, o a través de las revisiones ordinarias y excepcionales, en cuanto Plan de Ordenamiento Territorial, que pueden facilitar la identificación de estrategias y objetivos comunes sobre el ordenamiento y desarrollo del territorio, a partir de la gestión del riesgo.

Pero la realidad es ¿Cómo se articula el Plan de Ordenamiento Territorial y el plan de desarrollo municipal? Se afirmaría que todos los municipios poseen como principal función ordenar el desarrollo de su territorio y garantizar que todas las acciones que se ejecuten en éstos apunten a lograr los objetivos trazados en el marco de la planificación. Esta labor se realiza a partir de dos instrumentos complementarios entre sí:

- El Plan de Ordenamiento Territorial, a través del cual se realiza la planeación físico, espacial y territorial del municipio.
- El Plan de Desarrollo Municipal, con el que se planifica la dimensión social, económica, presupuestal y financiera, donde se programa las inversiones en el municipio.

En síntesis, el Plan de Ordenamiento Territorial es una herramienta de planeación físico, espacial, territorial de largo plazo que se focaliza en los aspectos físicos del desarrollo, del territorio; por su parte, el Plan de Desarrollo, es un instrumento de corto plazo; ya que debe ser elaborado por el alcalde elegido para el período constitucional correspondiente, conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato, en la Registraduría municipal, cuyo énfasis se centra en el ámbito socioeconómico y en la programación de la inversión para el período constitucional referido. Este instrumento de planificación se debe servir del Plan de Ordenamiento Territorial, para planificar las acciones de carácter físico, espacial, territorial, pues es en este Plan donde tales acciones han sido definidas, en un período de tiempo; por consiguiente, lo que debe hacer la Alcaldía es retomar dichas decisiones y armonizarlas con los planes y programas que se planteen en el Plan Desarrollo Municipal. Para tal efecto, cada Alcalde electo, al momento de formular su Plan de Desarrollo, debe tener en cuenta las vigencias de los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial, especialmente el que le corresponde ejecutar durante su período constitucional, e incluir en el plan de inversiones los programas y proyectos para la materialización de las acciones que el Plan de Ordenamiento Territorial definió, de conformidad con la Ley 152 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 388 de 1997. Si bien el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal, tienen procedimientos diferentes para su elaboración, ambos confluyen en la búsqueda de los mismos objetivos de desarrollo económico, social y ambiental del territorio, por ende, del desarrollo, bienestar de su población; la diferencia radica en el tiempo de vigencia de cada uno y en la posibilidad de asignación de recursos, pues el Plan de Ordenamiento Territorial, se sirve del Plan de Desarrollo Municipal, concretamente del Plan Plurianual de inversiones para, desarrollar, el fin, específico (Congreso de Colombia, 1994; 1997).

En las Tablas 1 a 4 se presenta un marco referencial, constitucional, jurisprudencial y normativo con respecto a los PD y POT.

Tabla 1. Artículos coincidentes Planes Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial

Constitución Política: Artículos coincidentes Planes Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial
Derecho Fundamental Libertad de cultos: Artículo 19 CP
Derecho Fundamental Debido Proceso: Artículo 29 CP
Derecho Fundamental: Libertad de locomoción Artículo 24 CP
Derecho social, económico y cultural: Saneamiento Ambiental Artículo 49 CP
Derecho social, económico y cultural: Vivienda Digna Artículo 51 C
Derecho social, económico y cultural: Deporte y Recreación Artículo 52 CP
Derecho social, económico y cultural: Propiedad Artículo 58 y 60 y 64C
Derecho social, económico y cultural: A la Producción de alimentos Artículo 65 CP
Derecho social, económico y cultural: A la Educación Artículo 67 y 68 C
Derecho social, económico y cultural: Acceso a la cultura Artículo 70 y 71 CP
Derecho social, económico y cultural: Al patrimonio Artículo 72 CP
Derecho Colectivo, del medio ambiente: Al medio ambiente sano Artículo 79 y 80 CP
Derecho social, económico y cultural: Al espacio público Artículo 63 CP
Acciones populares y de grupo: Artículo 88 CP
Autonomía de Los Entes Territoriales: Artículo 286 de la Constitución Política.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Recopilación de Sentencias fallos Altas Cortes referente Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial ley 152 1944, ley 388 de 1997

Sentencias fallos Altas Cortes referente Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial ley 152 1944, ley 388 de 1997		
Sentencias Corte Constitucional	Sentencias Corte Suprema de Justicia	Fallos sentencias Consejo de Estado
Sentencia C-215 de 1999	P.1903 Sep.1989 Sal Con.	Fallo 1330 de 2011
Sentencia C-569 de 2004	Exp.1937 Nov.1989 Sal P.	Fallo 116 de 2001
Sentencia C-006 de 2002	Exp.1920 Sep.1989 Sal P.	Fallo 071 de 2001
Sentencia C-006 de 1993		Sen.5 abr/18 Rad.388-01
Sentencia C-149 de 2010		Sen.Nul. Simple Exp.00380
Sentencia T- 427 de 1998		Sen.Rad.01(16718)de1994
Sentencia C-295 de 1993		Sen.Rad.2757 02 de 2012
Sentencia T-508 de 1992		
Sentencia C-155 de 2003		
Sentencia C-014 de 2010		
Sentencia C-765 de 2006		
Sentencia C-051 de 2001		
Sentencia C-431 de 2000		
Sentencia C-192 de 2016		
Sentencia C-112 de 1996		
Sentencia C-004 de 1993		
Sentencia C-478 de 1992		
Sentencia C-037 de 2000		
Sentencia C-283 de 1995		
Sentencia C-795 de 2000		
Sentencia C-530 de 1992		
Sentencia C-832 de 2001		
Sentencia C-333 de 1996		
Sentencia C-495 de 1998		

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Distribución de normativa - Ley orgánicas, ley ordinaria, decretos de ley, decretos, referentes Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial

Ley orgánicas, ley ordinarias, decretos ley, decretos, referentes Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial			
Ley orgánicas	Ley ordinarias	Decreto ley	Decretos
Ley 152 de 1994 PD	Ley 142 de 1994	D. L 879 de 1998	D.879 de 1998
Ley 1454 de 2011OT	Ley 136 de 1994	D. L 151 de 1998	D.1504 de 1998
Ley 1625 de 2013AM	Ley 397 de 1997	D. L 1333 de 1986	D.1420 de 1998
Ley 9 de 1989PDM	Ley 3 de 1991	D. L 2811 de 1974	D.1337 de 2002
Ley 388 de 1997POT	Ley 400 de 1997	D. L 019 de 2012	D.4002 de 2004
Ley 99 de 1993 CA	Ley 624 de 2000		D.2181 de 2006
	Ley 810 de 2003		D.3600 de 2007
	Ley 902 de 2004		D.4065 de 2008
	Ley 1083 de 2006		D.4066 de 2008
	Ley 1228 de 2008		D.798 de 2010
	Ley 1523 de 2012		D.2729 de 2012
	Ley 1551 de 2012		D.199 de 2013
	Ley 1185 de 2008		D.2372 de 2010
	Ley 1229 de 2008		D.763 de 2009
	Ley 1469 de 2011		D.1467 de 2019
	Ley 1537 de 2012		D.46 de 2020
	Ley 1796 de 2016		D.096 de 2020
	Ley 1753 de 2015		D.282 de 2019
	Ley 1995 de 2019		D.1285 de 2015
	Ley 685 de 2001		D.U1077 de2015
	Ley 1382 de 2010		D.1203 de 2017
	Ley 810 de 2003		D.1197 de 2016
	Ley 1796 de 2016		D.1910 de 2016
	Ley 1801 de 2016		D.1077 de 2015
	Ley 472 de 1998		
	Ley 34 de 1920		
	Ley 88 de 1947		
	Ley 81 de 1960		
	Ley 61 de 1978		
	Ley 21 de 1925		
	Ley 195 de 1936		
	Ley 63 de 1938		
	Ley 1 de 1943		
	Ley 48 de 1968		
	Ley 88 de 1947		
	Ley 61 de 1978		
	Ley 25 de 1921		
	Ley 72 de 1926		
	Ley 113 de 1937		

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Normas administrativas CONPES, Acuerdos Metropolitanos, Acuerdos Corporaciones Autónomas, Referente Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial

Normas administrativas Conpes, Acuerdos Metropolitanos, Acuerdos Corporaciones Autónomas, Referente Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial	
CONPES	Acuerdos Área Metropolitanas, Corporaciones autónomas
CONPES 3269 DE 2004	Acuerdo 15 de 2006 AMVA
CONPES 3287 DE 2004	Acuerdo 16 de 2006 AMVA
CONPES 3400 DE 2005	Acuerdo 13 de 2011 AMVA
CONPES 3491 DE 2007	Resolución 9328 Corantioquia
	Acuerdo 02 de 2007 AMVA
	Acuerdo 327 de 2007 Corantioquia
	Acuerdo 100 de 2009 Corpouraba
	Acuerdo 392 de 2014 Cornare

Fuente: Elaboración propia

Con base a esta revisión normativa y teniendo en cuenta los conceptos desarrollados anteriormente, en la Tabla 5 se presenta un cuadro explicativo de las diferencias y semejanzas entre los Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia.

Tabla 5. Referentes de los Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial

Función esencial de los Planes de Desarrollo	Función esencial de los Planes de Ordenamiento Territorial	Semejanzas PD POT	Diferencias PD - POT
Tiene como objetivo esencial, contrastar los lineamientos para el crecimiento y mejoramiento, determina los procesos que se deben llevar a cabo para cumplir con las diferentes metas.	Creado para que los municipios y distritos del país planifiquen el ordenamiento del territorio urbano y rural. También define los perímetros de las zonas que se encuentran clasificadas como áreas protegidas.	En los Planes de Desarrollo de cada una de las administraciones que lleguen, les den continuidad a los proyectos Estratégicos.	En el POT prevalece el interés general sobre el particular. En los PD no existe esta figura.
Suministra los lineamiento estratégicos de las políticas públicas.	El POT contiene un conjunto de objetivos, políticas, estrategias, metas, normas, programas y proyectos que orientan el desarrollo físico del territorio.	También prevé las posibilidades de desarrollo de programas conjuntos, entre el sector público y privado; sobre planes Parciales	El candidato elección popular debe inscribir su programa de gobierno en la Registraduría del estado civil, de su localidad según la ley 131 de 1994; si es elegido, con este Programa de Gobierno realiza el PD, correspondiente. Para los POT, no se genera esta figura.
Se trazan los objetivos del Gobierno, Nacional,	En él, se define la estrategia de cómo puede	El objetivo principal del POT, aunado a los PD, se	El Plan de desarrollo, se da para cuatro años de

Departamental Municipal permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión.	la ciudad, municipio, puede hacer uso del suelo, en qué condiciones se puede localizar la vivienda, las actividades productivas, culturales y de esparcimiento.	centra en mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante acceso a las oportunidades y beneficios que ofrece el desarrollo de la ciudad.	gobierno, un periodo Constitucional. El Plan de Ordenamiento Territorial se da por tres periodos Constitucionales, doce años, con la salvedad que puede tener ajustes en el corto mediano y largo plazo por medio de decreto; sin afectar la parte estructural que es competencia de los Concejos Municipales.
Establecido en la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339.	Define los perímetros de las zonas que se encuentran clasificadas como áreas protegidas.	El desarrollo de equipamientos para los servicios sociales, una utilización racional del suelo, una sostenibilidad ambiental, seguridad de la población ante riesgos naturales y la preservación del patrimonio.	En los POT, existe la figura de la Plusvalía y la Contribución de valorización, en los PD, no se da esta situación.
El PND se dispone, de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas, de todo orden.	El POT orienta y prioriza las decisiones e intervenciones generales que debe hacer la administración Municipal.	El POT es el orientador de las decisiones que toman los Alcaldes, en la planificación del territorio sirve como soporte para gestionar en el PD los recursos adicionales de financiación ante las entidades del Estado, que permiten la ejecución de planes programas y proyectos e infraestructuras de gestión.	Los Planes de Desarrollo generan recursos financieros, y flujo de caja con el plan anual de inversiones, se desprende la presentación y aprobación del presupuesto para cada vigencia. El POT, no da esta herramienta de planificación financiera, solo se da la forma de planificar el territorio.
En la parte general se señalan los propósitos y objetivos de largo plazo; las metas y prioridades de la acción estatal, en el mediano plazo se establece las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno respectivo.	Permite el desarrollo y mejoramiento, de los parques, los andenes, las ciclo rutas, los centros de atención a la población, las vías, los servicios públicos y los equipamientos.	El POT permite un uso racional del suelo, así mismo las condiciones para el reparto equitativo de cargas y beneficios, relación equilibrada con el medio ambiente, preservación del patrimonio cultural, fortalecimiento de los agentes del PD que influyen en el mejoramiento de la calidad de vida y la generación de recursos propios, para el municipio.	El PD, planifica todo el territorio, en general con la consecución de recursos y su inversión. El POT, divide el territorio, en Componentes según sea el caso.
Por otro lado, el plan de inversiones públicas que contiene: los presupuestos plurianuales de los		Cumple una función social y ecológica del territorio; que se determina en el PD.	En los POT, existe la figura de la “Expropiación de vía administrativa”, con la indemnización

principales programas y proyectos de inversión pública y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación.		La distribución equitativa de las cargas y los beneficios, con base en estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente, que se ajustan a una imagen objetivo.	respectiva. En los PD, no se da esta, situación.
El marco legal que rige el PD está consignado dentro de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.	El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico definido en la Ley Orgánica 388 de 1997.	Se establece sobre dos normas de Carácter Orgánico	Los POT, pueden generar concesiones con particulares, para la creación de planes parciales y presentarlos al ente Territorial. En los PD, no existe esta figura de concesiones.
Debe haber convocatoria a la comunidad en mesas de trabajo antes, para la formulación respectiva.	Se convoca a la comunidad en general para realizar el POT	Tanto los Planes de Desarrollo, como los Planes de Ordenamiento, son aprobados por los Concejos Municipales.	Las formulaciones de los POT, en el asunto ambiental, deben pasar a las Corporaciones autónomas regionales, como a las Áreas Metropolitanas si existen; para aprobar algunos componentes, como el Rural, Urbano. El PD, articula los diferentes planes de desarrollo, de la estructura administrativa; como la Nación, Departamento, Corporaciones Autónomas, Áreas Metropolitanas. Se puede dar por Eje, Componente, Línea, Programa.

Fuente: Elaboración propia

Conclusión

El Derecho Urbanístico en Colombia hay que ubicarlo sobre la forma de crear el derecho de propiedad. Se expresa, sobre un enfoque, sobre los derechos individuales de propiedad privada, que prevalece en los países en desarrollo, expresado en el liberalismo jurídico donde se protegen los valores económicos, dados en la Constitución Política, pero en detrimento del principio de la función social de la propiedad. Muchos ensayos promocionan el planeamiento, control del uso y ocupación urbana, conteniendo la protección jurídica del medio ambiente, del patrimonio cultural, que reduce el ámbito de la intervención del Estado en el derecho real de dominio de los derechos de propiedad.

Lo anterior es aplicable al caso colombiano, como se viene sosteniendo, en el avance de la legislación y de las instituciones jurídicas, no existe una verdadera apropiación por parte de los abogados de las reformas y avances logrados, los temas de la propiedad se siguen dando desde una perspectiva de un corte individualista. Las referencias hechas a instituciones y a la jurisprudencia han sido claves en los momentos legales en la construcción de una figura urbanística, al interior de nuestro sistema jurídico.

Hay que rescatar dos ideas para contribuir en el mundo del derecho urbanístico. Una de ellas sería en comprender los cambios que han operado desde la vigencia de la ley 9 de 1989, en lo que se refiere a la propiedad. En la Constitución de 1991, sobre esta norma, es la superación definitiva del concepto de propiedad extraído de las disposiciones del Código Civil. Como se advierten en algunas de las sentencias aquí aludidas, y la influencia de la reforma que se ha dado desde la inclusión de la función social, de propiedad en 1936; por ello, la propiedad pasa de un régimen individualista a un régimen con marcado carácter de interés público, donde los privilegios e importancia, están siempre moderadas por los intereses de la sociedad.

La función social de la propiedad pasa de ser un dispositivo externo a un mecanismo de su propia esencia, que permite su prohibición o condición, se convierte en un dispositivo con una serie de posibilidades y alcances. Como un elemento de la esencia del derecho urbanístico, permite que, a las autoridades, a través de los instrumentos de planeación y gestión del suelo, les sea dable exigir comportamientos intrínsecos de los propietarios de la tierra.

La Función Pública del Urbanismo marca la ruptura del derecho de propiedad radicado bajo las decisiones públicas, bajo las facultades propias de *ius edificandi*; objeto de entrega por parte de la Administración pública, en general, sujeta al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas. Lo cual lleva a ubicar al sistema urbanístico colombiano dentro de la función social del derecho de propiedad, donde la legislación urbanística limita la facultad de edificar sin que tal contingencia, pueda ser objeto de indemnización innegable.

El otro aparte, sería, como se ha mostrado en el artículo, como un elemento central, donde debe haber claridad en el sistema urbanístico actual, que es por naturaleza, una forma de asignar facultades, deberes urbanísticos, con una serie de consolidaciones, fórmulas, mecanismos de retribuciones de los agentes que intervienen en el trabajo de hacer ciudad.

La falencia del sistema urbanístico colombiano descansa bajo el frenesí habitual de diversos propietarios de terrenos, donde poseen un derecho ilimitado, gozando de todas las garantías, prerrogativas posibles que establece la intervención de la administración pública, siempre contraria a sus intereses y dispuesta a dar el derecho de controvertir.

El desconocimiento de varios abogados de los cambios que ha sufrido nuestro ordenamiento jurídico en relación con la gestión urbana, que por ende tienden a asumir que el tratamiento del derecho de propiedad reposa aún en las clásicas y obsoletas definiciones del Código Civil, anquilosado, en su gran mayoría bajo los postulados de la Constitución de 1886, donde se encuentran en esta norma referencias señaladamente individualistas, por fuera de la evolución histórica a través del tiempo. La diferencia existente entre las instituciones de corte progresista, como las ideas y formas comunes de asumir la propiedad por parte de propietarios, en la mayoría de las veces, influidas por conceptos de corte individualista, es uno de los grandes escollos que encuentran a la puesta en marcha efectiva, extensiva de nuestro derecho urbanístico, como sociedad creadora de ciudad.

Un derecho urbanístico de las características, del que hemos estudiado en esta articulación de planes sin la suficiente reflexión y apropiación por parte de los llamados a contribuir en la aclaración de los referidos elementos de asignación de deberes y de facultades, es un canto a la bandera. Los juristas, están llamados a permanecer en el anonimato, según lo expresado, por la normatividad vigente, y como mera referencia teórica de unos pocos; más no técnica; sin lograr su verdadera inclusión en las prácticas administrativas y en la enseñanza del derecho urbanístico. Hay que propugnar por una renovada y creativa participación de los abogados en la multidisciplinar labor de transformación del espacio urbano; es uno de los puntos cruciales para fortalecer nuestra cultura urbanística, así llenar de contenido efectivo, técnico, jurídico, el repertorio de principios y valores constitucionales. Lo mismo de las instituciones que caracterizan a nuestro sistema urbanístico. Si hay una disyuntiva donde se percibe que esa coherencia de Planeación, entre los Planes de Desarrollo, dado por cuatro años, debe ser un consecutivo, para que sea ligado en el mediano y largo plazo a los Planes de Ordenamiento Territorial; la planeación territorial debe generar acuerdos, entre períodos constitucionales iguales, existe una descompensación abismal, mientras que uno se proyecta, y formula para doce años el otro, se genera para cuatro años constitucionales, sería loable, que ambos fueran programados y formulados por seis años; me

atrevo afirmar, que las elecciones de los Alcaldes respectivos, seria del mismo período, constitucional, sin ser electos, en la misma fecha del Ejecutivo como el Legislativo.

Referencias bibliográficas

Acosta, J., Rodríguez, M., Gómez, C., Ospina, D., & Praj, D. (2020). Análisis normativo del uso y explotación de derechos hídricos en Colombia: una perspectiva ¿Geopolítica o Geoeconómica? En *Gestión del Conocimiento. Perspectiva Multidisciplinaria. Colección Unión Global* (págs. 151-167). Fondo Editorial Universitario de la Universidad Nacional Experimental Sur del Lago.

Alcaldía de Bogotá. (2014). *El Plan Urbano del Centro Ampliado de Bogotá*. Bogotá.

Área metropolitana del valle de Aburra. (2002). *Proyecto Metrópoli 2002-2020: Plan integral de desarrollo metropolitano*. Medellín.

Área Metropolitana del Valle de Aburra. (2011). *Formulación de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural del Valle de Aburra -DMOTR-*. Universidad Nacional de Colombia.

Área metropolitana del valle de Aburra. (2020). *Orientaciones metropolitanas de Ordenamiento Territorial*. Medellín.

Boisier, S. (2001). *¿ Dé qué estamos hablando. Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosário: Editoria Homo Sapiens.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2016). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Bogotá. Obtenido de <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Gestion-Urbana/Ordenamiento-territorial/Plan-de-Ordenamiento-Territorial>

- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1450 de 2011*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1454 de 2011*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2012). *Ley 1551 de 2012*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2012). *CONPES 3718*. Bogotá.
- Contreras, Y. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Universidad Nacional de Colombia - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Negro y Nare. (2016). *Plan de Acción Institucional Cornare 2016-2019*. Santuario.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2010). *Indicador Cuantitativo de Espacio Público Efectivo*. Medellín.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Lineamientos para la formulación del proyecto de revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial (POT - PBOT - EOT) - pendiente aval sectorial*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Kit de Ordenamiento Territorial". Ecodes – Corantioquia, 2017. "Análisis y ajuste a la determinante – Densidades máximas de vivienda para el suelo rural y su armonización con los asuntos ambientales para el ordenamiento ambiental territorial*. Corantioquia.
- Escobar, L. (2017). *La participación política en Colombia 1991 -2017*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil .
- Gómez, A. (2016). *Elementos teóricos y conceptuales. Unidad Didáctica 1*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Massey, D. (1995). *Spatial divisions of labour: social structures and the geography of production*. New York: Routledge.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Lineamientos para que las autoridades ambientales formulen las determinantes ambientales para el suelo suburbano*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). *Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial, Serie Planes de Ordenamiento Territorial*. Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *Plataforma de territorios inteligentes*. Obtenido de <http://www.fao.org/in->
- Pérez, A. (2018). *Pensando en el Futuro: La planeación en Colombia entre 1950 y 1970*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Presidente de la República de Colombia. (2004). *Decreto 4002 de 2004*. Bogotá.
- Ramírez, C., Castro, J., Restrepo, J., & Barbosa, N. (2015). *Orientaciones para la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial del departamento del Meta. Pase al desarrollo 2013-2014*. Bogotá: Externado de Colombia.
- Rodríguez, M., Gómez, M., Ospina, D., Acosta, J., Londoño, G., & Praj, D. (2020). Contextualización de los compromisos internacionales acogidos por Colombia para la preservación de los recursos hídricos. En *Gestión del Conocimiento. Perspectiva Multidisciplinaria. Colección Unión Global*. (págs. 379-394). Fondo Editorial Universitario de la Universidad Nacional Experimental Sur del Lago.
- Sandilands, R. (2015). La misión del Banco Mundial a Colombia de 1949, y las visiones opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman. *Revista de Economía Institucional* , 213-232.
- Secretaría General de Medio Ambiente. (2000). *Guía para la Elaboración de Estudios del Medio Físico, Contenido y Metodología*. Bogotá D.C.
- Senado de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2015). *Guía de Integración de la Gestión del Riesgo y el Ordenamiento Territorial Municipal*. Bogotá. Obtenido de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Guia-Integracion-Gestion-Riesgo-Ordenamiento-Territorial-October2015.pdf>

Valbuena, D. (2010). Territorio y territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía. *Uni-pluriversidad*, 90-100.