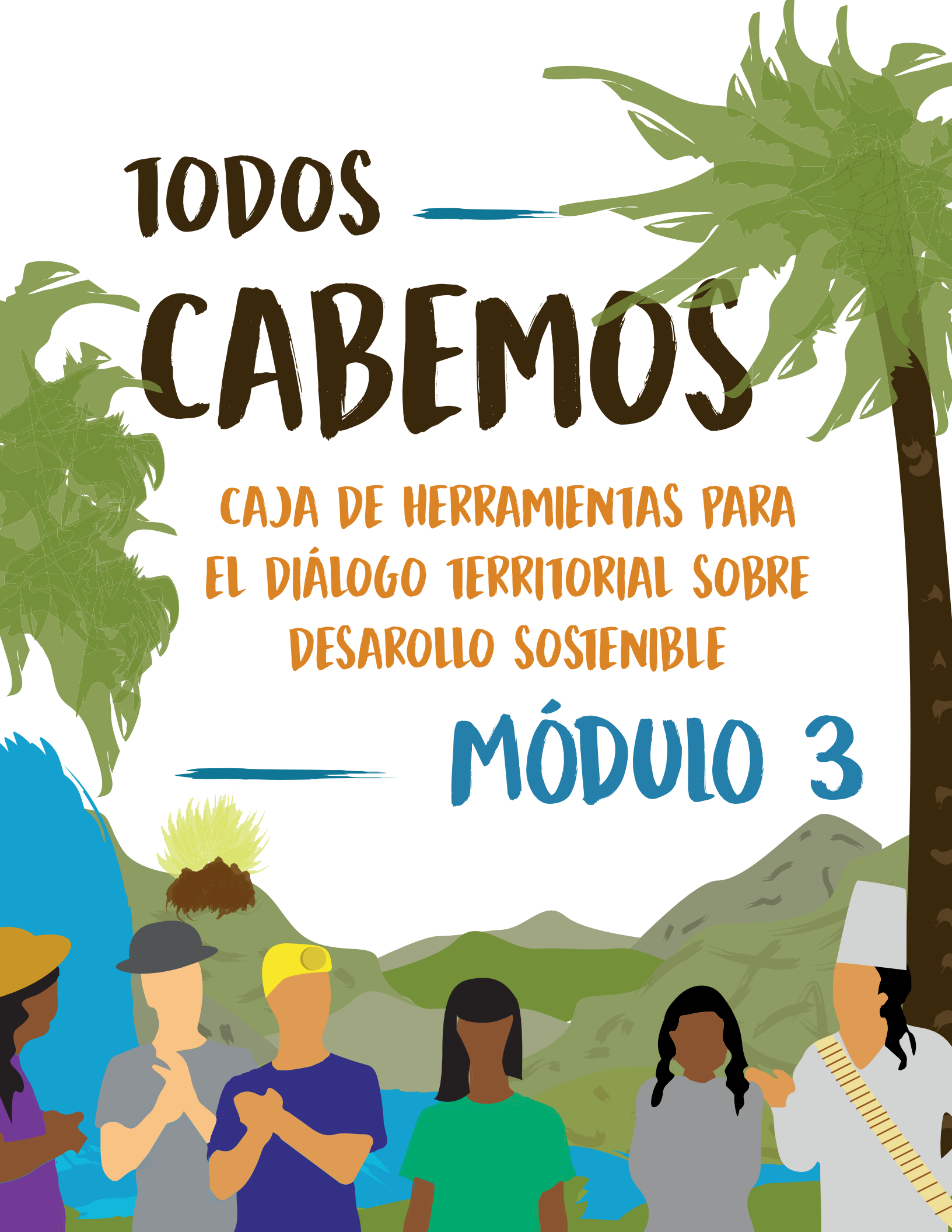
TODOS CABEMOS

CAJA DE HERRAMIENTAS PARA EL DIÁLOGO TERRITORIAL SOBRE DESAROLLO SOSTENIBLE

MÓDULO 3



MÓDULO 3:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL: LA CLAVE DE LA PLANEACIÓN

FUNDACIÓN PAZ & RECONCILIACIÓN

©Fundación Paz & Reconciliación
Cll 26B # 4A - 45 Edificio KLM Piso 15 y 16
+57 (1) 745 56 15 / +57 (1) 742 19 24
comunicaciones@pares.com.co
www.pares.com.co
Bogotá, Colombia

Director
León Valencia A.

Subdirector Académico
Ariel Ávila M.

Subdirectora Administrativa y Financiera
Norma Idárraga H.

Gerente de Proyectos
Adriana Cruz R.

Coordinador línea de investigación Conflictos Asociados al Desarrollo
Alexander Riaño M.

Coordinador técnico y editorial
Alexander Riaño M.

Equipo Diálogo Minero-Enegético
Óscar Iván Pérez O.
Sheila Burkhardt
Claudia Carrión
Camilo Peña
Gonzalo Duarte
Monica Olmedo

REDPRODEPAZ

Coordinador Nacional
Jorge Tovar

Coordinadora Diálogo Minero-Energético
Luz Helena Sarmiento

Equipo Diálogo Minero-Enegético
Nashry Arib - ha -Rib
Diana Aristizabal
Andrea Moya Prada
Jeisson Güizas

Diseño y Diagramación
Fabian Ramos B.

Todos los derechos reservados.
Está permitida la reproducción parcial o total de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopias u otros; con la necesaria indicación de la fuente y el autor.

EL DESARROLLO SE CONSTRUYE DIALOGANDO

Estimado lector,

Los textos que encontrará a continuación se han agrupado bajo el nombre *caja de herramientas.* Sin embargo, más que eso, son una invitación a sumergirse en una de las experiencias más enriquecedoras y provechosas para cualquier persona o grupo: un diálogo franco, propositivo y respetuoso, un diálogo democrático.

Lentamente y con muchos obstáculos por delante, la sociedad colombiana continúa en búsqueda de lo que antes parecía un sueño inalcanzable: una sociedad en paz. Es indiscutible que el país de hoy es muy distinto a aquel de los años noventa y principios del nuevo siglo, asediado por la violencia total, sistemática. También es cierto que la guerra aun está activa en algunas regiones del país y que se ha vuelto selectiva con los líderes sociales; pero incluso con dicha realidad, negar que la sombra del conflicto armado ha venido menguando es, por lo menos, insostenible.

El empeño por encontrar una salida negociada al conflicto armado durante los dos últimos gobiernos ha tenido un impacto profundo en la sociedad colombiana por lo menos en dos sentidos:

- Demostró al país que el diálogo es el mecanismo más efectivo para transformar la realidad; el conflicto armado interno con la guerrilla más antigua de Latinoamérica, que persistió por más de medio siglo, llegó a su fin tras poco más de seis años de discusión.
- Desconcentró la agenda nacional del conflicto armado abriendo paso a imperiosa necesidad de avanzar como sociedad en los apremiantes problemas que nos aquejan como la pobreza, el acceso a la tierra, la desigualdad, la corrupción, la protección de los ecosistemas estratégicos, la vergonzosa brecha urbano rural, entre muchos otros.

Este proceso de construcción de una sociedad que tramite sus conflictos de manera distinta toma tiempo y sin duda estará lleno de frustraciones y expectativas incumplidas. Ahora bien, en este contexto se evidencia la importancia de la sociedad civil organizada y los líderes sociales para potenciar y ser protagonistas de la transformación del país. Construir paz, en últimas, significa consolidar una ciudadanía, Estado y mercados[1] capaces de generar las condiciones de bienestar y garantía de derechos para todos los colombianos.

Para asumir este rol, es de vital importancia que como ciudadanos asumamos un compromiso irrestricto con el diálogo como herramienta fundamental para la construcción de una mejor sociedad. En particular, esta caja de herramientas está pensada para promover diálogos sobre el desarrollo territorial sostenible. Desarrollo[2] entendido como proyecto colectivo, y autónomo, en el cual conversan diversos intereses y visiones del mundo; con una perspectiva territorial que invita construir desde abajo hacia arriba; y pensado desde la noción de sostenibilidad como paradigma que toma en cuenta las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo.

El desarrollo, al igual que muchos procesos sociales, tiene un carácter conflictivo. Esto porque implica el encuentro y contraposición de valores, intereses, visiones, saberes e incluso, sentimientos. Es importante señalar que no entendemos conflicto como algo negativo. Retomamos la perspectiva del filósofo colombiano, Estanislao Zuleta, quien nos señala que los conflictos sociales son algo deseable, son un motor de cambio social[3] que requiere de nosotros la mayor capacidad de apertura, escucha y actitud propositiva para sacar el mayor provecho social.

La clave para que este carácter conflictivo se convierta en discusiones que generan resultados virtuosos para la sociedad es la *gobernanza del desarrollo*. Se trata de un nuevo paradigma de gobierno y de toma de decisiones que incluye el diálogo entre los tomadores de decisiones, las comunidades y el sector productivo como referente para la estructuración de las políticas públicas. El éxito de este nuevo modelo radica en la capacidad de generar confianza entre los distintos actores del territorio, superando un modelo de relacionamiento basado en lógicas transaccionales y de negociación sobre la base de intereses particulares. Es de esta manera que podremos superar el clientelismo, la corrupción y la ineficacia del estado, para establecer nuevas relaciones basadas en el diálogo de saberes, la rendición de cuentas y la participación amplia.

HERRAMIENTAS PARA EL DIÁLOGO SOBRE DESARROLLO Y SECTOR MINERO ENERGÉTICO

Durante la última década, la promoción de inversiones en el sector minero energético ha venido acompañado de un aumento en la conflictividad social con respecto a estas actividades económicas (Ver módulo 1). A través de acciones jurídicas, protesta social, bloqueos y activismo en redes sociales, entre otras, la ciudadanía ha venido expresando sus preocupaciones sobre el desarrollo de actividades de minería, extracción de hidrocarburos y generación de energía, enfatizando la necesidad de mayor participación en la toma de decisiones que afectan realidades territoriales concretas, y la relevancia de la agenda ambiental a la hora de pensar y planear las actividades económicas.

Consideramos que el debate sobre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables no solo es importante, si no urgente. La falta de diálogo constructivo se ha traducido en una polarización que ha bloqueado el avance de una agenda común que permita acordar las transformaciones necesarias para que la riqueza mineral y energética se traduzca en riqueza social y bienestar para la ciudadanía. Gran parte de este problema se explica en razón de la complejidad del funcionamiento y regulación de estas actividades económicas, y la asimetría de información que impone una barrera para el diálogo de saberes que junte lo técnico con conocimiento popular. Es esa justamente la razón para diseñar esta caja de herramientas.

A continuación, pondremos a su disposición cuatro módulos de formación que cubren temas que consideramos como imprescindibles para poder establecer una discusión informada, simétrica y constructiva sobre los desafíos del sector para aportar en el desarrollo territorial sostenible: i) Habilidades para el diálogo; ii) Desarrollo sostenible; iii) Gobernanza del sector minero energético; y iv) Ordenamiento territorial. Los contenidos han sido desarrollados por un grupo interdisciplinario de expertos, cuyos intereses de investigación confluyen alrededor del estudio del desarrollo. Los módulos se han diseñado de tal manera que sirvan como herramienta de formación a formadores buscando que lo aprendido por los participantes se pueda replicar con otros líderes y organizaciones sociales de base. Hemos hecho una apuesta por usar un lenguaje sencillo e incluir un componente gráfico que facilite la lectura y el entendimiento de conceptos complejos.

En esta difícil pero gratificante tarea participaron: Sheila Burkhardt, politóloga y candidata a magister en gerencia para el desarrollo, una apasionada por la cultura. Su aporte fue el módulo de habilidades para el diálogo; Óscar Iván Pérez, economista y Magíster en Ciencias Económicas, quien ha redescubierto la economía del desarrollo más allá de la ortodoxia de la ciencia económica. Él construyó el módulo de desarrollo sostenible; Alexander Riaño, politólogo, economista y candidato a magister en economía, quien ha dedicado su carrera profesional al estudio de la gobernanza como punto de encuentro entre la ciencia política y la economía para entender el desarrollo. Se encargó del modulo de gobernanza del sector minero-energético; y finalmente, Claudia Carrión, licenciada en ciencias sociales, magister en estudios latinoamericanos y candidata a doctora en ciencia política, experta en descentralización y, sobre todo, con un implacable compromiso con la formación a lideres sociales. Ella se encargó del módulo de Ordenamiento Territorial junto con Camilo Peña, Economista y estudiante de maestría en economía.

Para lograr sus objetivos informativos y pedagógicos, los módulos están construidos bajo ciertos parámetros transversales. El primero es que apelamos a un estilo narrativo que acompañe la discusión de conceptos. En cada módulo encontrará escritos a manera de ensayo a la par de conceptos y descripciones. Como segundo parámetro, cada módulo contiene una estrategia que invite a la acción. Es por esto que en cada uno encontrará rutas o acciones estratégicas para promover el desarrollo, participar en los actores del sector, incidir en los procesos de ordenamiento territorial, entre otros. Así mismo, apelamos a los ejemplos como referente a la realidad en cada uno de los módulos. Finalmente, apostamos a los contenidos infográficos como herramienta de recordación.

La Redprodepaz y la Fundación Paz & Reconciliación construyen esta caja de herramientas y sus contenidos como aporte para una de las discusiones más importantes que tendrá que dar el país en los años venideros. A usted, señor lector, le agradecemos su interés y esperamos que el conjunto de ideas que acá se recogen le sean de utilidad para aportar en la construcción de un mejor país, de unas mejores condiciones para la sociedad colombiana.

Alexander Riaño
Coordinador técnico y editorial
Coordinador de línea de investigación en conflictos asociados al desarrollo
Fundación Paz & Reconciliación

[1] En el sentido que lo señala Claudia López en su libro Adiós a las Farc de 2016.
[2] Reconocemos que el discurso mismo del desarrollo puede ser elemento de disputa. Ahora bien, el sentido en que entendemos desarrollo en esta caja de herramientas, como bienestar y goce efectivo de derechos, no choca con otras visiones alternas al desarrollo, como los planteamientos de la vida querida o el buen vivir.
[3] Esta perspectiva será revisada con mayor detalle en los módulos de habilidades para el diálogo y gobernanza de esta caja de herramientas.

CONTENIDO

01. TERRITORIOS VIVOS,
MÁS ALLÁ DE LOS MAPAS MUDOS

02. ORGANIZACIÓN
TERRITORIAL DEL ESTADO

03. ¿CÓMO SE
PLANEA EL TERRITORIO?

04. ¿CÓMO SE PUEDE INCIDIR
EN LA PLANEACIÓN DEL TERRITORIO?

05. SECTOR MINERO ENERGÉTICO, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN.

MÓDULO 3:

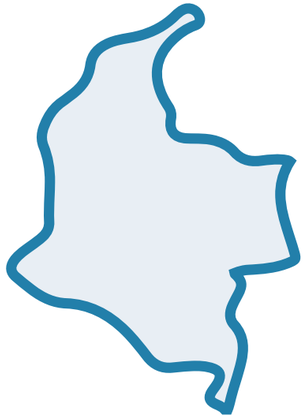
ORDENAMIENTO TERRITORIAL: LA CLAVE DE LA PLANEACIÓN

Por Claudia P. Carrión Sánchez
Camilo A. Peña Galeano

Comprender los diferentes componentes que tiene el territorio y la importancia que representa para la vida, así como dar a conocer las diferentes formas de planeación territorial gubernamentales en búsqueda de la incidencia en la planeación del territorio en los niveles locales de gobierno.

01. TERRITORIOS VIVOS, MÁS ALLÁ DE LOS MAPAS MUDOS

En el actual sistema económico prima la idea del espacio como productor, donde el concepto de territorio queda encapsulado a la idea de dominación del ser humano hacia la naturaleza, negando las distintas relaciones sociales y políticas que no pasan por procesos económicos de producción de excedentes, de esta manera los territorios son producidos y destruidos, generando complejos conflictos socio-territoriales. Existen variados ejemplos en América Latina, en los que los grandes capitales influencian de importante manera en las políticas de desarrollo de los distintos países (Mançano Fernandes, 2009), especialmente el manejo de recursos naturales se convierte en un campo de disputa.



Posicionando el territorio regularmente desde la visión meramente utilitarista de la tierra, negando una concepción que entiende el territorio como un abastecedor de necesidades, no sólo materiales sino espirituales, que resulta de amplia importancia para las comunidades que lo habitan para los cuales es "el centro de toda su vida, la base de la organización, el origen de sus tradiciones y costumbres" (Escobar, 2010a, p. 24), siendo parte de un proceso de territorialización de la identidad. En este sentido, la inscripción territorial es para la memoria colectiva lo que es el cerebro para la memoria individual. La topografía o "cuerpo territorial" de un grupo humano está lejos de ser una superficie virgen o una tabula rasa en la que no hubiese nada escrito. Por el contrario, se trata siempre de una superficie marcada y literalmente tatuada por una infinidad de huellas del pasado del grupo, que constituyen otros tantos "centros mnemónicos" o puntos de referencia para el recuerdo. (Giménez, 2009, pp. 21–22), por ello cobra relevancia para las diferentes colectividades su apega al territorio por lo vivido y lo por vivir.

Esta discusión no solamente ha sido contemplada desde el ámbito económico y posdesarrollista sino desde un gran movimiento que desde la geografía en cabeza del geógrafo Milton Santos, que posiciona al territorio desde una mirada diferente donde este se comporta como "el lugar donde desembocan todas las acciones, todas las pasiones, todos los poderes, todas las fuerzas, todas las debilidades, es donde la historia del hombre plenamente se realiza a partir de las manifestaciones de su existencia." (Santos, 2000, p. 9), mostrando una diferencia con la noción de espacio convencional, con consideraciones exclusivamente físicas.

Por esto la importancia que tiene para las diferentes colectividades los procesos de desterritorialización, por el conflicto armado como el fenómeno del desplazamiento o por el fuerte extractivismo. El territorio es la construcción socio-física de las representaciones y narrativas frente al espacio habitado, sus usos, problemas, limitaciones y transformaciones en medio de dinámicas históricas de poder y significados sociales, esas dinámicas de poder lo han dinamizado y lo han puesto en disputa política (Harvey, 2005). Para algunos, la ausencia del lugar se ha convertido en el atributo esencial de la condición moderna, agudo y doloroso en algunos casos, como en el de los exiliados, refugiados y desplazados internos. Aunque el lugar ha sido borrado desde la perspectiva filosófica moderna y desde las apuestas globalizadoras, el lugar, el espacio, el territorio, sigue siendo importante para muchos sujetos (Escobar, 2010b).

El espacio como un todo, se ha ido instrumentalizando, sobreponiéndose al espacio social el espacio abstracto, ya no sensorial, que se dirige al cuerpo entero, sino óptico, reducido a los ojos (Lefebvre, 1974), quitándole su principal característica de elemento producido socialmente.

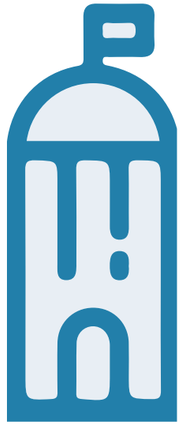
Es desde esta perspectiva desde donde se toman muchas de las decisiones estatales para ordenar ese territorio, con una representación abstracta del espacio (mapa) sin tener en cuenta las relaciones de las personas que lo habitan, se decide organizar, extraer, transformar, inundar, olvidando que es un espacio socialmente y colectivamente producido.

Eso en contraste de la relevancia que ha tomado desde la defensa que han emprendido diferentes colectividades e incluso desde la academia, por ejemplo desde las diferentes ciencias sociales, se ha asumido como una categoría importante de análisis al reconocerlo como marco de recolección de todas las acciones humanas y por ende importante cuando se resalta lo que ha pasado en él, pues el también cuenta con esas marcas de las acciones dolorosas, el territorio también posee el recuerdo, es así que el territorio abarca tanto el espacio físico, como los vínculos que se establecen con éste, facilitando la comprensión de las luchas simbólicas que se tejen entre distintos actores, legitimando las formas de apropiación espacial, enmarcadas en una serie de relaciones de poder que disputan dicha legitimidad (Quintero Morón, Valcuende del Río, y Cortés Vázquez, 2008).

Actividad 1:
Se propone crear una cartografía social del territorio y una corpografía para encontrar relaciones.

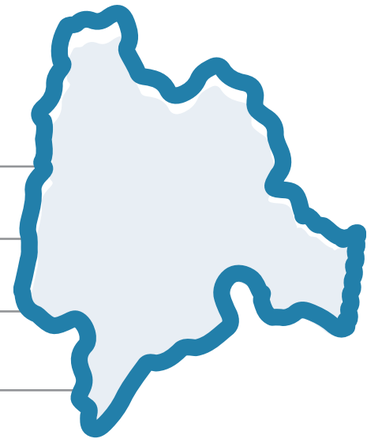
02. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

El Estado colombiano según el art. 1 de la Constitución Politca opera bajo unos principios constitucionales que lo caracterizan como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (Presidencia de la República, 2003).



	PODER PÚBLICO		
	LEGISLATIVO	EJECUTIVO	JUDICIAL
NACIÓN	Congreso: Senado; Camara de representante	Presidente	Jurisdicciones; Fiscalía
DEPARTAMENTO	LEGISLATIVO	EJECUTIVO: Gobernadores; Asamblea	JUDICIAL
MUNICIPIO	LEGISLATIVO	EJECUTIVO: Alcaldes; Consejo	JUDICIAL

ENTIDADES TERRITORIALES



PARA TENER EN CUENTA...
Los territorios de comunidades hacen parte del Estado pero pueden tener autonomía en el manejo de sus propios asuntos e intereses dentro de los límites estipulados, y mantienen los siguientes derechos art. 287 (Presidencia de la República, 2003):

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

En este punto se ubica la existencia de un poder local diferenciado que puede ejercer funciones y competencias graduales y de manera coordinada con el orden central. Los aspectos de esa autonomía territorial pueden ser administrativos, fiscales y políticos. Esto fue pensado con la idea de poder gobernar con conocimiento y esto sólo se obtiene si los que planean los territorios son las personas que viven en ellos.

Para organizar y planear lo que pasa en ese territorio se crea en 1951 bajo Decreto 1928 la Oficina de Planeación de la Presidencia de la República, después de ello han venido diferentes estructuras que vamos a describir más adelante como el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de entender el nivel de participación que se puede tener en los diferentes espacios territoriales locales.

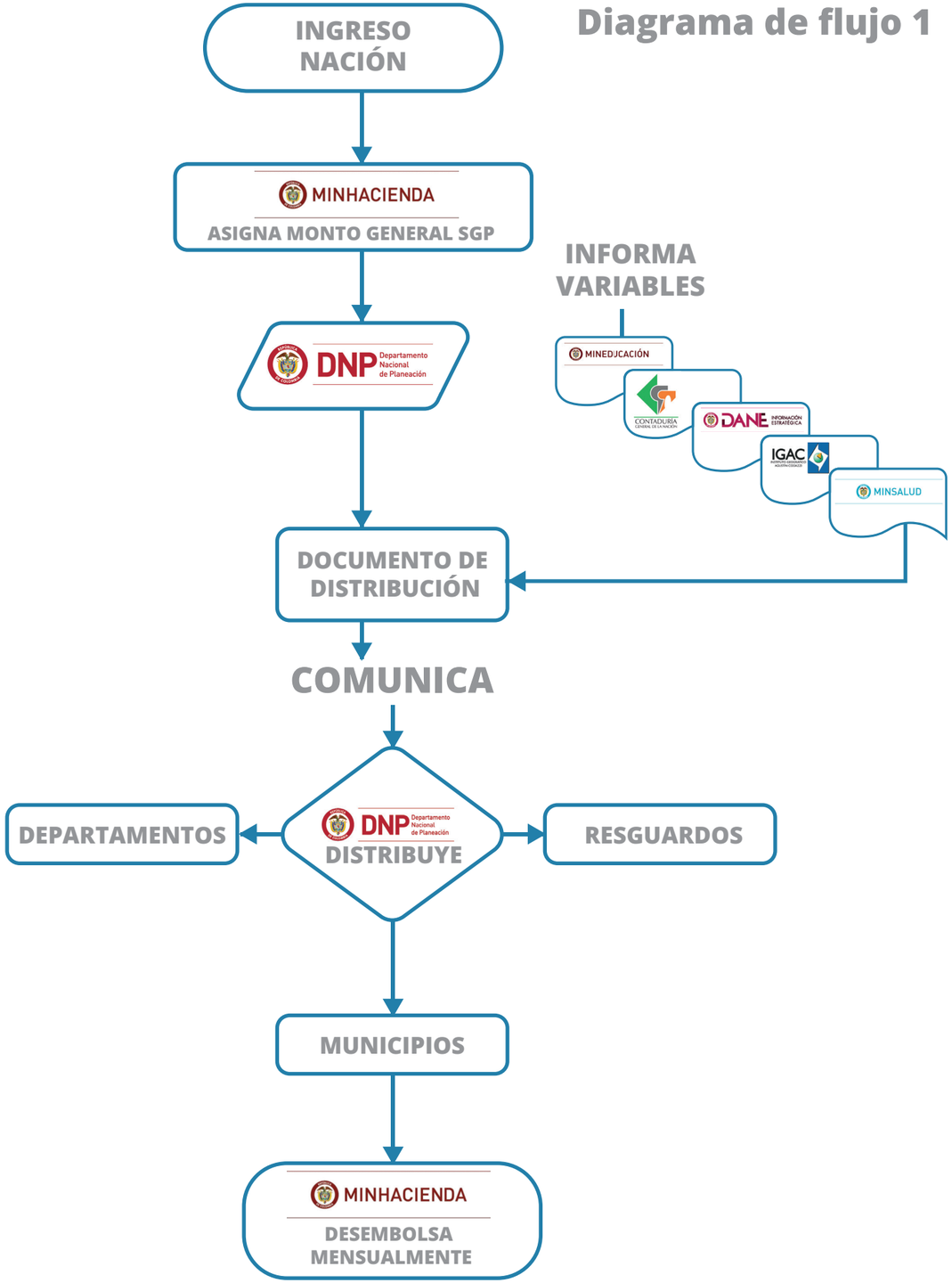
Otro elemento de ese proceso descentralizador es la elaboración de una ley orgánica de ordenamiento territorial que había quedado enunciada en el art. 288 de la Constitución pero sólo hasta 2011, tomo forma, se avizoraba ya desde 1991 que sería esta la que regulará las competencias y daría forma a la autonomía territorial, aunque la emisión de esta tardo unos cuantos años.

La ley orgánica y las diferentes estructuras de planeación propenden la realización de algunas generalidades constitucionales como la consideración de los municipios como entidad fundamental de la división político–administrativa del Estado que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Art. 311 CP).

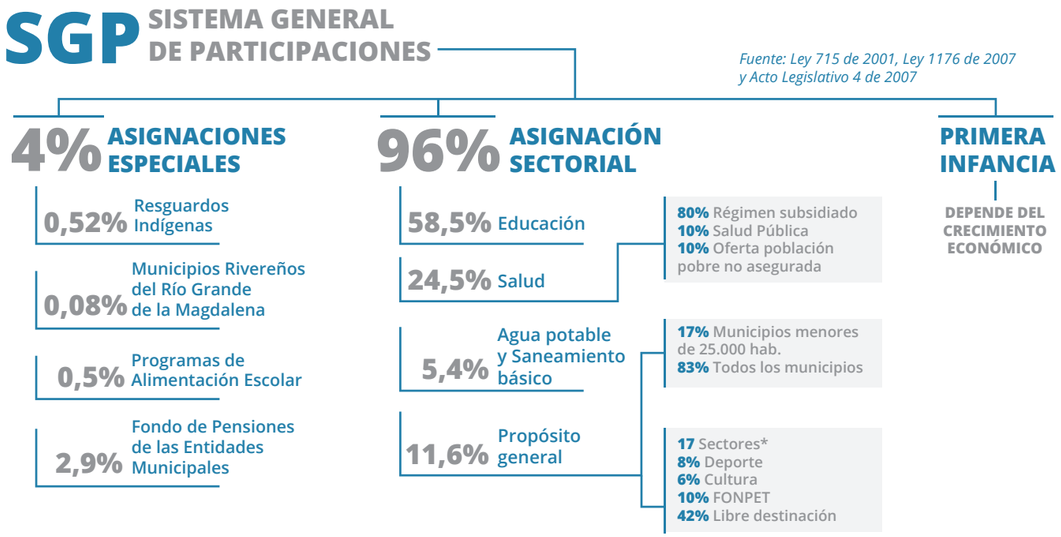
Uno de los elementos cruciales para entender la planeación municipal son los ingresos fiscales, dentro de los que encontramos el Sistema General de Participaciones – SGP, Sistema General de Regalías – SGR sumados a los ingresos propios.

La creación del Sistema General de Participaciones – SGP se da mediante el Acto Legislativo 01 2001 y Ley 715 de 2001 que posteriormente lo reglamentaria hasta 2015 cuando el Decreto 1082 realiza una compilación de todas las modificaciones en la materia. Los recursos del SGP son destinados a las entidades territoriales y dependen de los ingresos corrientes de la Nación mediante un proceso de asignación (Diagrama de flujo 1).

Diagrama de flujo 1

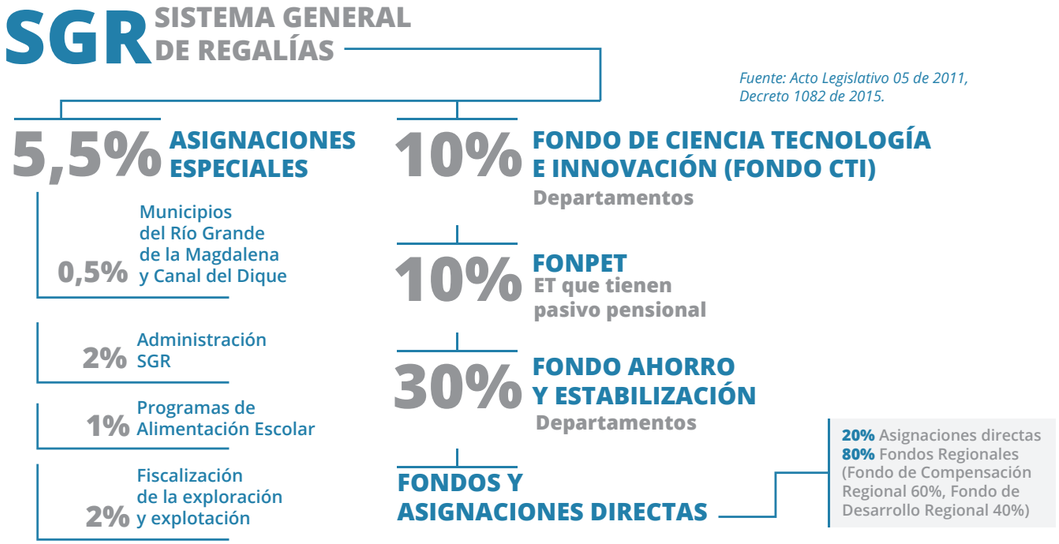


Estos recursos tienen destinación específica por sectores mediante proyectos de inversión, los municipios categoría cuarta, quinta y sexta pueden tener para libre destinación y gastos administrativos el 42% de su ingreso de propósito general como lo explica el siguiente gráfico.



**17 sectores: 1. Servicios públicos, 2. vivienda, 3. Agropecuario, 4. Transporte, 5. Ambiental, 6. Centros de reclusión, 7. Prevención atención de desastres, 8. Promoción del desarrollo, 9. Atención Grupos Vulnerables, 10. Equipamiento municipal, 11. Desarrollo comunitario, 12. Fortalecimiento institucional, 13 Justicia, 14. Restaurantes escolares, 15. Empleo, 16. Cultura, 17. Deporte*

El Sistema General de Regalias – SGR comprende los ingresos que surgen la explotación de recursos naturales no renovables, y las asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones al respecto (Acto legislativo 05, 2011). Estos se distribuyen como lo indica la gráfica 2.



Cuando hablamos de ingresos propios que es el tercer elemento, encontramos los ingresos propios tributarios y no tributarios que son de libre destinación (ver gráfica 3).

RECURSOS PROPIOS, LIBRE DESTINACIÓN

INGRESOS PROPIOS MUNICIPIOS

Tributarios
ICA, Predial, Sobretasa a la gasolina

No tributarios
Tasas, Tarifas

INGRESOS PROPIOS DEPARTAMENTALES

Tributarios
Sobretasa a la gasolina, compra de vehículos, Registro y anotación, Bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco

No tributarios
Tasas, Tarifas

De esta manera tenemos ubicados los ingresos que reciben las entidades locales, estos recursos son gastados por proyectos de inversión con elementos fundamentales que deben dar respuesta a algunas preguntas como el por qué, qué, cuánto, dónde, cómo, cuándo, a quiénes, quiénes, con qué y cuánto.

Actividad 2:
Con las preguntas facilitadas se deben crear unas prioridades de inversión para la construcción de proyectos y planes de inversión.

Esto nos lleva a comprender que la administración municipal no está desligada de unos principios nacionales en los cuales se contempla la participación local en la distribución de los presupuestos que son otorgados.

03. ¿CÓMO SE PLANEA EL TERRITORIO?

La forma como se planea en estos espacios territoriales locales es importante en la medida que se convierte en el lugar de incidencia donde la toma de decisiones afecta el universo general de población. Teniendo claro cómo está organizado el estado en los diferentes espacios territoriales se hace necesario conocer las formas existentes de planeación territorial.

En este punto tenemos claro que los territorios presentan un sinfín de características que los hacen viables, o no, para el desarrollo de ciertas actividades, por ejemplo, no es adecuado construir edificaciones en las faldas de las montañas, pues se generan grandes riesgos de avalanchas, tampoco es adecuado construir en las orillas de los ríos, por el peligro de inundaciones. Los suelos también presentan distintas potencialidades, algunos son potencialmente muy productivos en agricultura, por lo que se deberían destinar únicamente para este fin. Algunos otros, son potenciales zonas de conservación ambiental, por lo que no se debería desarrollar ninguna actividad humana allí. También están los territorios cuya única potencialidad es la edificación de viviendas, por lo que, se deberían desarrollar actividades económicas allí.

PROCESO APROBACIÓN POT

1 Estudios Técnicos
Sin plazo

2 Concertación Junta Metropolitana
Primeros 30 días

3 Aprobación CAR
Primeros 30 días

4 Concepto Consejo Territorial de Planeación
Segundos 30 días

5 Presentación al Concejo Municipal
Terceros 30 días

6 Aprobación Consejo Municipal
Siguientes 60 días.

7 Aprobación por decreto
(en caso de que el Concejo no se pronuncie). Al final de los 60 días.

Es así, que para organizar el territorio y definir qué usos debe tener el suelo, existen los Planes de Ordenamiento Territorial - POT, esta poderosa herramienta permite planificar y planear el desarrollo ordenado de los territorios acorde a sus distintas potencialidades. Los POT deben tener en cuenta todo tipo de territorios, tanto las grandes ciudades como las zonas rurales, y se deben elaborar a partir de estudios técnicos que den cuenta de las particularidades del territorio, al tiempo que deben contar con una amplia participación de la sociedad civil. Estos planes, se caracterizan por ser herramientas de planeación de largo plazo, pues, los componentes centrales del mismo tienen una vigencia de doce años, por lo que, no cualquiera puede modificarlos. Además, tienen que seguir un largo procedimiento para su modificación.

Los municipios son los encargados de elaborar los POT, siguiendo los lineamientos que dispongan la nación y el respectivo departamento. Los requerimientos para cada POT, varían según el tamaño del municipio, pues, no se le puede exigir lo mismo a una ciudad de millones de personas que a un municipio de unos miles de personas. Según su tamaño, los municipios deben formular un: esquema de ordenamiento territorial, para municipios con menos de 30.000 habitantes, un plan básico de ordenamiento territorial, para municipios con población mayor a 30.000 personas e inferior a 100.000, o un plan de ordenamiento territorial, para municipios con más de 100.000 habitantes. Cada uno se caracteriza por los contenidos que deben tener, sin embargo, su propósito es el mismo, ordenar el territorio.

Los POT se componen de tres secciones: un componente general, uno urbano y uno rural. En componente general contiene los objetivos, estrategias y los contenidos de largo plazo. Esta sección sólo se puede modificar cada 12 años y especifica la clasificación del suelo, las áreas de protección ambiental, las áreas de patrimonio ecológicas, aquellas en las que no se puede construir por riesgo, entre otras. La segunda parte del plan, la urbana, contiene políticas de mediano y largo plazo (que se pueden modificar cada cuatro u ocho años) y específica dentro del territorio urbano las áreas ambientales, las vías, el espacio público, los sistemas de servicios públicos, entre otras. Por último, el componente rural, también contiene políticas de mediano y largo plazo, pero referidas al territorio rural, entre otras, contiene las áreas ambientales, las categorías del suelo rural, las normas de construcción, entre otras.

En síntesis, los POT especifican el uso del suelo, dónde se puede construir, dónde se debe producir y las zonas que se deben proteger, determina los lugares dónde estarán las vías, las viviendas, las fábricas, los espacios públicos, las zonas de producción agropecuaria, etc., define el esquema para proveer los servicios públicos domiciliarios y para proteger áreas ambientales, también determina si habrá rellenos sanitarios o explotación de recursos minero-energéticos en el territorio.

Ahora bien, la actualización de un POT requiere de un largo proceso, con actores y tiempos específicos. En primer lugar, se requiere elaborar un estudio que dé cuenta de las potencialidades de los suelos, a partir del cual, se elaborará el POT, que se deberá presentar a la autoridad ambiental respectiva (usualmente las Corporaciones Autónomas Regionales), que deberá aprobar el contenido ambiental, al mismo tiempo, se presentará, a la Junta Metropolitana, en caso de que exista. La primera entidad debe dar su aprobación, mientras que en la segunda se debe concertar, en ambos casos, las entidades tienen un plazo de 30 días para dar una respuesta.

Posteriormente el POT se debe presentar al Consejo Territorial, dónde en teoría están representados los distintos actores e intereses sociales. Esta entidad tiene un plazo de 30 días para dar un concepto sobre el plan, que no es vinculante.

Es necesario que el alcalde promueva la participación de todos los sectores de la sociedad, dando a conocer la propuesta de actualización mediante eventos, publicidad en medios de comunicación, debates, etc. Al tiempo que POT surte el proceso en las entidades señaladas, el alcalde tiene un plazo de 30 días para hacer los ajustes necesarios y presentarlo ante el Concejo Municipal, que tiene un plazo de 60 días para aprobar o negar la actualización del POT, en caso de que no se pronuncie en este plazo, el alcalde podrá aprobarlo por decreto.

Proceso de Aprobación Planes de Ordenamiento Territorial (Plazos máximos)

	30	60	90	120	150	DÍAS
Estudios Técnicos	SIN PLAZO REGLAMENTARIO					
Concertación Junta Metropolitana						
Aprobación CAR						
Concepto Consejo Territorial de Planeación						
Presentación al Concejo Municipal						
Aprobación Concejo Municipal						
Aprobación por decreto (en caso de que el Concejo no se pronuncie).						Desde este día

Los POT, son herramientas de largo plazo que permiten ordenar el territorio y que permanecen vigentes durante la vigencia de tres periodos constitucionales, es decir, durante tres alcaldías (siempre que éstas completen los 4 años). Sin embargo, los POT deben ser compatibles con los Planes de Desarrollo Municipal - PDM, que desarrolla cada alcalde al inicio de su periodo y que responde al programa con el cual fue elegido.

Los PDM, regidos por la ley 152 de 1994, son la hoja de ruta de las acciones que se deben emprender para el adecuado desarrollo económico y social de los territorios. Los PDM especifican las acciones que llevarán a cabo las administraciones municipales, con la respectiva asignación de recursos para su ejecución, es importante resaltar que a nivel territorial no se pueden ejecutar programas ni recursos que no estén enmarcados en el plan de desarrollo.

Lo PDM se componen de dos partes, una estrategia, en donde se plasman las acciones a emprender (líneas de acción, planes, programas, etc.), y una fiscal, en dónde se estiman los recursos que recibirá el municipio durante los siguientes cuatro y se asignan los recursos a cada programa o estrategia. Para la aprobación de los PDM, el alcalde debe presentar al Consejo Territorial de Planeación a más tardar, a los dos meses de haberse posesionado como alcalde, el Consejo tendrá un mes para formular un concepto sobre el PDM. El alcalde deberá presentar el PDM al Concejo Municipal, a más tardar, a cuatro meses de haberse posesionado (con lo cual habrá recibido el Concepto del Consejo Territorial de Planeación y habrá ajustado el proyecto), el Concejo tiene un mes para pronunciarse sobre el PDM.

El PDM se articula, el menos en teoría, con el Plan de Desarrollo Departamental y el Nacional, siguiendo los principios de coordinación (los tres niveles de gobierno deben ponerse de acuerdo en las acciones que emprenderán para evitar duplicidades), subsidiariedad (los niveles de gobierno con mayor capacidad técnica o financiera deben apoyar a los que tengan menores capacidades), concurrencia (según sus competencias, los tres niveles de gobierno deben concurrir en la atención a las necesidades de los ciudadanos) y complementariedad (entre distintos niveles se deben apoyar).

Ahora bien, aunque los cuatro preceptos anteriores, que son la base de la descentralización en nuestro país, difícilmente se cumplen, lo importante, es rescatar que los tres niveles de gobierno tienen la obligación de asistir en el desarrollo económico y social de los territorios. Sin embargo, todas las acciones que se emprendan en el territorio deben estar acordes al Ordenamiento Territorial, en especial, se debe respetar el Planes de Ordenamiento Territorial, que especifican el ordenamiento del territorio.

04. ¿CÓMO SE PUEDE INCIDIR EN LA PLANEACIÓN DEL TERRITORIO?

En los Planes de Ordenamiento Territorial se pueden incluir disposiciones que afecten o que beneficien significativamente a los habitantes de los territorios, por ejemplo, en el POT se puede aprobar una disposición que permita la construcción de un relleno sanitario cerca de una comunidad, con los cual, se podría ver afectada la salud de sus pobladores. En el POT también se podrían incluir disposiciones que permitan la explotación de zonas que las comunidades consideren que se deben proteger, o por el contrario, se podría aprobar la protección de una zona con pocas potencialidades ambientales, pero que son el lugar de vivienda de determinada comunidad. Por tales razones, es vital que las comunidades, aquellas que viven y conocen realmente el territorio, sean partícipes de los procesos tendientes a modificarlo.

Por otra parte, en el PDM se pueden incluir proyectos destinados a resolver las necesidades más urgentes de la población, como un hospital o una escuela, o se pueden incluir disposiciones que no son urgentes para la población, como un atractivo turístico. Las comunidades son las únicas que conocen sus necesidades más sentidas, por tanto, son las únicas que pueden, en un escenario de recursos escasos, asegurar que los proyectos y programas que se incluyan en los recursos públicos estén encaminadas a la resolución de dichas necesidades.

Por tanto, es muy importante que las comunidades, que son las directamente afectadas por los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Municipal, participen en la gestión de los territorios y del desarrollo. No siempre la participación arroja los resultados esperados, pues no necesariamente se acogerán las visiones de las comunidades, sin embargo, en todos los casos la participación dejará un precedente de los verdaderos intereses de la población.

Tanto en el Plan de Ordenamiento Territorial, como en el Plan de Desarrollo, la participación ciudadana se da principalmente a través del Consejo Territorial de Planeación, instancia de participación de carácter representativo, puesto que, está conformada por representantes de los distintos actores sociales del municipio. El Consejo Territorial de Planeación tiene la obligación de promover la participación de sus representados, por lo que debe promover espacio de conversación en los que se recojan insumos para la realización del concepto tanto del POT como del PDM.

Por tal razón, la principal forma de incidir en ambos planes, son los Consejos Territoriales de Planeación, ya sea, a través del representante del sector respectivo o en los encuentros que se propician para la discusión de los planes.

Ahora bien, también existe la posibilidad de participar en los espacios (presenciales o virtuales) que la alcaldía realice para la discusión de los planes. Estos espacios son obligatorios para el caso de los POT y muy frecuentes, pero no obligatorios, para el caso de los PDM.

Por último, todas las entidades públicas tienen la obligación de contestar a las solicitudes, quejas o reclamos de cualquier ciudadano, sin importar su origen o afiliación. Por tanto, una forma de incidir en la gestión municipal es enviar una carta a la respectiva entidad formulando la inquietud o la solicitud. La entidad está obligada a responder de forma adecuada a cada una de las solicitudes que formulen los ciudadanos.

¿CÓMO PARTICIPAR?

Mapa conceptual, cómo participar

05. SECTOR MINERO ENERGÉTICO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Coordinación
La nación y las entidades territoriales deben ejercer sus competencias de forma articulada, coherente y armónica.

Concurrencia
Todos los niveles de gobierno deben acudir, en función de sus competencias y con respeto de su autonomía, al cumplimiento de un bien común.

Complementariedad
Las autoridades territoriales podrán utilizar los mecanismos asociativos a su disposición, con el fin de completar o perfeccionar sus tareas.

Subsidiariedad
La nación y las entidades territoriales apoyarán, de manera transitoria, a aquellas entidades que no tengan las condiciones para cumplir con sus competencias de forma adecuada.

Fuente: Ley de Ordenamiento Territorial.

Como se mencionó anteriormente la Constitución de 1991 le otorgó al Estado colombiano una estructura muy particular, pues lo organizó en forma de una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Esta estructura produce una fuerte tensión entre los niveles del Estado, ya que, por una parte, el nivel central, como cabeza de república unitaria, tiene la potestad de dictar los lineamientos de política que debe seguir todo el país, pero por el otro, las entidades territoriales tienen autonomía fiscal administrativa y política.

Para resolver esta tensión, la misma constitución dictó los principios que deberían seguir las relaciones entre los distintos niveles del Estado: coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Según el principio de coordinación, destinado a evitar imposiciones del nivel nacional y territorial, la delegación de competencias y, en general, el desarrollo de cualquier política en el territorio, se deberá hacer con el acuerdo de las entidades territoriales. Los principios de concurrencia y subsidiariedad, implica que todos los niveles de gobierno deberían asistir al cumplimiento de la finalidad del Estado y que se prestará especial atención a aquellas entidades que no tengan las mismas capacidades. Por último, el principio de complementariedad promueve la cooperación entre distintos niveles de gobierno.

Por tanto, la constituyente de 1991 planteó una fuerte tensión en la organización del Estado: el centralizado versus el descentralizado y con autonomía, pero al mismo tiempo, bosquejo el camino para la solución de estas tensiones: los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Sin embargo, la aplicación de estos principios se ha visto muy limitada en la práctica, por lo que las tensiones han aflorado, con distintos grados de intensidad, en cada uno de los sectores donde tienen competencia las entidades territoriales, entre estos, el sector minero-energético.

Debe aclararse que las Entidades Territoriales no tienen grandes competencias en la gestión del sector minero-energético, pero sí tienen importantes obligaciones en la gestión del territorio (ordenamiento territorial) y en el cuidado del medio ambiente.

Las entidades territoriales se ven beneficiadas en gran medida por el desarrollo de las actividades minero-energéticas en sus territorios, pues, son las propietarias de los recursos de regalías, que son vistos como una retribución al impacto social de este tipo de actividades (el impacto ambiental tiene que ser subsanado por cada proyecto). En el año 2011, con el acto legislativo de 2011, se crea el Sistema General de Regalías, con el cual, se distribuyen los recursos de regalías para todas las entidades del país (como lo muestra el gráfico). Esta distribución ha sido positiva, en la medida en que le ha otorgado mayores recursos de inversión a los territorios más alejados del país, sin embargo, ha reducido los incentivos para que las entidades territoriales y las comunidades acepten que la explotación de recursos naturales se lleve a cabo en sus territorios.

Inicialmente, el Código de Minas, Ley 685 de 2001, prohibió a las entidades territoriales crear zonas que estuvieran temporal o permanentemente excluidas de actividades mineras, empero, esta prohibición, que afecta las competencias de las entidades territoriales, se hizo mediante una ley ordinaria y no por medio de una ley orgánica, como debía hacerse, por lo que, más tarde fue declarada inexequible por la Corte Constitucional (Sentencia C-273/16).

Adicionalmente, la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional ha defendido el papel que tienen las entidades territoriales en el ordenamiento territorial, al permitirles excluir zonas de su territorio de actividades mineras (Sentencia T-445 de 2016). Asimismo, la corte hizo un llamado a la coordinación entre las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial y minería (Sentencia C-123 de 2014).

Por tales razones, hoy en día, el gobierno nacional a través de entidades como la Agencia Nacional de Minería – ANM, está obligado a pactar con las entidades territoriales, especialmente con los municipios, la ejecución de actividades del sector minero-energético. En la actualidad, la ANM ha firmado convenios con 114 municipios.

Es por esto necesario pensar cómo se integra el sector minero energético a esta planeación municipal tanto en el POT como en el PDM; primero, identificando que existen actividades del sector en los municipios y estas engloban una serie de actores que se encuentran relacionados de distintas maneras, este mapeo de actividades y actores permitirá poner la discusión en los diferentes espacios decisorios; segundo, tras tener esta identificación se puede proceder a realizar una agenda de temas priorizados que se deben posicionar en el ordenamiento y planeación municipal; tercero, generar procesos de diálogo donde se escuchen las consecuencias (problemáticas, necesidades, inversiones) que ha traído para todos los actores dichas actividades en los territorios, entendidos como un todo, físico, geográfico pero sobre todo como una construcción social y simbólica.

Esta participación local no será solamente voluntad de las autoridades esto está regulado la Ley 1757 de 2015 en su art. 2 ordena que "Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación", esto mediante mecanismos como la consulta popular o los cabildos abiertos, en estos espacios se puede tratar cualquier asunto de interés para la comunidad con unas características establecidas por la ley. La participación ciudadana de esta manera se encuentra reglada y es una obligación de las entidades territoriales municipales y departamentales destinar espacios para ello. Un tema especial es el trato de los presupuestos participativos (art. 90, ley 1757), ya que, los gobiernos locales deben promover el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos contenidos en los planes de inversión de los PDM así como generar espacios participativos para la fiscalización de los mismos. Esta estrategia de presupuestos participativos puede convertirse en un espacio importante para la presentación de diferentes necesidades de inversión y validación comunitaria de la planeación que se adelante en el territorio.

REFERENCIAS

Escobar, A. (2010a). Territorios de diferencia. Lugar, movimientos, vida, redes. Vasa (1a Español). Popayán: Envión Editores. Consultado en http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf

Escobar, A. (2010b). Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales. Lima, Perú: Programa Democracia y Transformación Global Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Sociales.

Giménez, G. (2009). Cultura , identidad y memoria. Materiales para una sociología de los procesos culturales en las franjas fronterizas. Frontera Norte, 21(41), 7–31.

Harvey, D. (2005). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. Socialist Register 2004, 99–129. Consultado en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf

Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. Papers: Revista de Sociología, 3, 219–229.

Mançano Fernandes, B. (2009). Territorio, teoría y política. En F. Lozano Velásquez & J. G. Ferro Medina (Eds.), Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI (pp. 35–62). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Presidencia de la República. (2003). Constitución Política de Colombia 1991. En F. Gómez Sierra (Ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones Leyer.

Quintero Morón, V., Valcuende del Río, J. M., & Cortés Vázquez, A. (2008). Contemplar o vivir: símbolos y legitimaciones en un espacio protegido. En O. Beltrán, J. Pascual, & I. Vaccaro (Eds.), Patrimonialización de la naturaleza: el marco social de las políticas ambientales (pp. 65–82). Donostia-San Sebastián: ANKULEGI antropologia elkartea.

Santos, M. (2000). La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona: Editorial Ariel.