

ESQUEMA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL MUNICIPIO
DE SAN CRISTÓBAL

TOMO I.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL PARA LA ELABORACIÓN DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL.

El acelerado crecimiento poblacional y la progresiva concentración de la población en los centros urbanos, a la vez que crea oportunidades para el desarrollo, ha generado limitantes, por lo cual es cada vez más evidente la necesidad de que el Estado cuente con instrumentos de intervención urbana más efectivos, que propicien un adecuado ordenamiento del territorio, faciliten acceso a la vivienda, los servicios, infraestructura y equipamientos que promuevan el desarrollo socioeconómico municipal.

Desde la década de los sesenta se registran iniciativas de la legislación urbana tendientes a dotar a los gobiernos locales de herramientas para organizar territorialmente las ciudades. Los esfuerzos legislativos tuvieron resultados en los años setenta época en la que se destacaba la Ley 61 de 1.978: Orgánica de Desarrollo Urbano, que cumplió el papel de ser la base de planeación municipal durante varios años.

La Ley 9ª de 1.989 ha sido el avance más reciente para dotar a las administraciones locales de herramientas para organizar el espacio urbano y facilitar el acceso a infraestructura a los diversos grupos poblacionales.

El proyecto de Ley que dio origen a la Ley 9ª de 1989 tiene como antecedentes el proyecto gubernamental de radicación No. 62 de 1986, cuyos ponentes fueron los entonces Senadores de la República Aurelio Irragorri y Ernesto Samper Pizano, actual Presidente de la República. Dichos Senadores presentaron un pliego modificadorio que fue acogido por el gobierno nacional, a través de un segundo proyecto de ley (No. 12/1988) por el cual "se dictan normas sobre planes integrales de desarrollo municipal, compraventa y exposiciones". Este proyecto de ley, que recogía la propuesta modificadoria, fue aprobado como Ley 9ª de 1989, en la que destacan las disposiciones sobre el ordenamiento de las ciudades y su crecimiento, **la justa distribución del suelo urbano y la protección del espacio público.**

La Ley de Desarrollo Territorial surge ante la necesidad de actualizar la base legislativa para el manejo de los asuntos urbanos en Colombia, no sólo atendiendo los nuevos principios constitucionales y la Ley orgánica del plan de desarrollo, sino ajustándose a las nuevas dinámicas urbanas y teniendo como marco la Política Urbana del actual gobierno: Ciudades y Ciudadanía.

El Proyecto que sustenta la Ley tiene como antecedentes la propuesta gubernamental presentada por el Ministerio de Desarrollo Económico (95/95) y el Proyecto elaborado por el Senador Aurelio Irragorri (52/95); estos dos proyectos fueron integrados y la ponencia fue presentado por el Senador Juan Martín Caicedo Ferrer. El Proyecto de Ley en su fase final, luego de una amplia discusión y realización de consultas urbanas en las principales ciudades del país, tuvo como ponentes a los Representantes Evelio Ramírez y Antonio Álvarez Lleras.

El crecimiento de los centros urbanos no es independiente de las interrelaciones que establecen la zona urbana, las cabeceras municipales, con el entorno rural, regional, nacional y aún internacional. Esto implica, desde el punto de vista del ordenamiento territorial y ante la libre movilidad de población y de factores de producción, que las acciones territoriales que impulsan los diversos niveles de gobierno, en el campo de sus competencias, se afectan mutuamente, siendo necesario delimitar las competencias exclusivas y concurrentes para que se logre coordinación y coherencia en el desarrollo territorial del país.

Con el anterior propósito la Ley desarrolla competencias en ordenamiento físico-territorial, de tal manera que se logre conformar un sistema de planificación territorial que posibilite la articulación de política y planes integrando los niveles nacional, departamental, metropolitano y municipal, cada uno desarrollando la escala que le compete.

Se destaca en el desarrollo de las competencias en ordenamiento territorial el avance logrado en la definición de las atribuciones de las Áreas Metropolitanas, que reconocen la importancia de los hechos metropolitanos y sobre ellos concentra la planificación y gestión metropolitana, velando a su vez por el respeto a la autonomía municipal en los asuntos de exclusiva responsabilidad local.

El nivel local se reafirma como el responsable directo de las acciones urbanas y en tal sentido la Ley tiene como unas de sus finalidades básicas desarrollar las competencias en ordenamiento territorial de municipios y distritos, dejando además establecidas las competencias generales e interrelaciones

de los niveles nacional, departamental y metropolitano. La Ley abre los espacios requeridos para reconocer el carácter supramunicipal de muchos fenómenos urbanos a la vez que posibilita acciones entre conjuntos de municipios.

La construcción, formación y transformación de los centros urbanos y el ordenamiento territorial en general es una tarea colectiva porque en ella convergen diversas escalas de resolución e intereses, que corresponden a niveles de actuación complementarios que se articulan a través del sistema nacional de planificación y dan desarrollo a los principios de coordinación, concentración y subsidiariedad.

Es competencia de la Nación:

- Formular y coordinar la política urbana nacional, incorporándola al Plan Nacional de Desarrollo.
- Reglamentar e instrumentar la Ley, en concertación con las entidades territoriales
- Poner en marcha un programa de asistencia técnica, a través de las instancias y entidades de planificación de los departamentos, áreas metropolitanas, municipales y distritos.
- Establecer un sistema de información urbana, en el ámbito nacional, que permita actualizar política y estrategias, hacer seguimiento y evaluación del desarrollo urbano y de la aplicación de la Ley.

Es competencia de los departamentos:

- Elaborar directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- Definir orientaciones sobre asentamientos poblacionales y centros urbanos, en armonía con las políticas nacionales.
- Prestar asistencia técnica a los municipios para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y la aplicación de la Ley.

Es competencia de las áreas metropolitanas:

- Elaborar planes de ordenamiento territorial metropolitano.
- Prestar asistencia técnica a los municipios metropolitanos para la elaboración de los planes y la aplicación de la Ley.

Es competencia de los municipios y distritos:

- Elaborar y poner en práctica los planes de ordenamiento territorial.
- Elaborar y mantener actualizado el expediente urbano.
- Aplicar los instrumentos de gestión del suelo para distribuir equitativamente los costos y beneficios de las acciones urbanas.

En la elaboración trabajos afines al tema que se pretende desarrollar con esta investigación, se deben precisar una serie de conceptos de necesaria aplicación, los cuales a continuación se detallan:

- **Asentamiento humano:** la radicación de un grupo de personas, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área localizada,

considerando en la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran;

- **Centro de población:** las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven para su expansión futura; las constituidas por elementos naturales que cumplen una función de preservación de sus condiciones ecológicas; y las que se dediquen a la fundación del mismo, conforme a las leyes aplicables;
- **Conurbación:** el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población, por su crecimiento y relaciones socioeconómicas, formen o tiendan a formar una unidad urbana;
- **Zona de conurbación:** el área que se determina en la declaratoria o acuerdo en donde se reconozca el fenómeno de conurbación, para los efectos de planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros de población comprendidos en sus límites;
- **Desarrollo urbano:** el conjunto armónico de acciones que se realicen para ordenar, regular y adecuar los elementos físicos, económicos y sociales de los centros de población y sus relaciones con el medio ambiente natural y sus recursos;
- **Planeación y programación de los centros de población:** el conjunto de actividades tendientes a lograr de una manera racional, los satisfactores indispensables para el buen funcionamiento de los mismos;

- **Ordenamiento de los centros de población:** el conjunto de dispositivos que tienden a lograr el desarrollo físico integral de los mismos, mediante la armónica relación y jerarquización de sus elementos;
- **Regulación de los centros de población:** la práctica sistemática mediante la aplicación de medidas, para llevar a buen efecto la evolución de los centros de población, según los modelos que previamente se definan;
- **Urbanización:** el proceso técnico para lograr a través de la acción material y de manera ordenada, la adecuación de los espacios que el ser humano y sus comunidades requieren para su asentamiento;
- **Fundación:** el establecimiento de un centro de población previsto en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, mediante decreto del Congreso del Estado;
- **Conservación:** la acción dirigida a mantener el equilibrio ecológico y el Patrimonio Cultural de la Entidad que requieren de su preservación;
- **Mejoramiento:** la acción dirigida a reordenar y renovar las zonas deterioradas o de incipiente desarrollo del territorio estatal o de un centro de población;
- **Crecimiento:** la expansión de los límites de las áreas ocupadas con edificios, instalaciones y redes que integran la infraestructura y el equipamiento urbano de los centros de población; la expansión de los límites de los centros de población;

- **Renovación urbana:** la transformación o mejoramiento del suelo en zonas comprendidas de los centros de población, pudiendo implicar un cambio en las relaciones de propiedad y tenencia del suelo, en cuyo caso requerirán de su reincorporación municipal;

Expansión urbana: el crecimiento de los centros de población que implica la transformación de suelo rural a urbano, modificando el aprovechamiento y el régimen de propiedad de áreas y predios, así como la introducción o mejoramiento de las redes de infraestructura;

- **Provisiones:** las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;
- **Utilización del suelo:** la conjunción de Usos y Destinos del suelo;
- **Usos:** los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas, áreas y predios de un centro de población;
- **Destinos:** los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas, áreas y predios de un centro de población;
- **Áreas de cesión para destinos:** las que se determinen en todo Plan Parcial de Urbanización conforme las normas de los reglamentos de zonificación, para proveer los fines públicos que requiera la comunidad;
- **Reservas:** las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento;
- **Reservas territoriales:** las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento y se integren al dominio privado de la Federación, el Estado o los municipios;

- **Acción urbanística:** la urbanización del suelo y la edificación en el mismo; comprendiendo también la transformación de suelo rural a urbano; las fusiones, subdivisiones y fraccionamientos de áreas y predios; los cambios en la utilización y en el régimen de propiedad de predios y fincas; la rehabilitación de fincas y zonas urbanas; así como la introducción o mejoramiento de las redes de infraestructura;
- **Obras de urbanización:** todas aquellas acciones materiales de adecuación espacial necesarias a realizar en el suelo rústico para convertirlo en urbanizado, integrándole los elementos requeridos para edificar; o bien, en el suelo urbanizado para mejorarlo con el mismo fin o para permitir el desempeño de otras funciones en el centro de población;
- **Áreas y predios rústicos:** las tierras, aguas y bosques que son susceptibles de aprovechamiento racional en explotación agropecuaria, piscícola, minera o forestal;
- **Suelo urbanizable:** aquel cuyas características lo hacen susceptible de aprovechamiento en la fundación o crecimiento de los centros de población, sin detrimento del equilibrio ecológico, por lo que se señalará para establecer las correspondientes provisiones y reservas;
- **Suelo urbanizado:** aquel donde habiéndose ejecutado las obras de urbanización, cuenta con su incorporación o reincorporación municipal;
- **Obras de edificación:** todas aquellas acciones de adecuación espacial necesarias a realizar en el suelo urbanizado, para permitir su uso o destino;

- **Equipamiento urbano:** los espacios acondicionados y edificios de utilización pública, general o restringida, en los que se proporcionan a la población servicios de bienestar social. Considerando su cobertura se clasifican en regional, urbano y barrial o local;
- **Fusión:** la unión en un solo predio de dos o más predios colindantes;
- **Subdivisión:** la partición de un predio en dos o más fracciones;
- **Relotificación:** el cambio en la distribución o dimensiones de los lotes en un predio, cuyas características hayan sido autorizadas con anterioridad;
- **Densidad máxima:** el término utilizado para determinar la concentración máxima de habitantes o viviendas permisible en una superficie determinada del centro de población; en este reglamento se aplica sobre hectárea bruta de terreno;
- **Densidad de la edificación:** el conjunto de características físicas referentes al volumen, tamaño y conformación exterior, que debe reunir la edificación en un lote determinado, para un uso permitido. La reglamentación de la densidad de la edificación determina el máximo aprovechamiento que se puede dar en un lote sin afectar las condiciones de la zona donde se encuentra ubicado;
- **Superficie edificable:** el área de un lote o predio que puede ser ocupada por la edificación y corresponde a la proyección horizontal de la misma,

excluyendo los salientes de los techos, cuando son permitidos. Por lo general, la superficie edificable coincide con el área de desplante;

- **Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS):** el factor que multiplicado por el área total de un lote o predio, determina la máxima superficie edificable del mismo;
- **Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS):** el factor que multiplicado por el área total de un lote o predio, determina la máxima superficie construida que puede tener una edificación, en un lote determinado;
- **Índice de edificación:** la unidad de medida que sirve para conocer cuantas viviendas pueden ser edificadas dentro de un mismo lote en las zonas habitacionales, expresada en metros cuadrados de la superficie de lote por cada vivienda;
- **Alineamiento de la edificación:** la delimitación sobre un predio en el frente a la vía pública, que define la posición permisible del inicio de la superficie edificable;
- **Restricción frontal:** la superficie que debe dejarse libre de construcción dentro de un lote, medida desde la línea del límite del lote con la vía pública, hasta el alineamiento o inicio permisible de la superficie edificable, por todo el frente del mismo lote;
- **Restricción lateral:** la superficie que debe dejarse libre de construcción dentro de un lote, medida desde la línea de la colindancia lateral hasta

el inicio permisible de la edificación, por toda la longitud de dicho lindero o por una profundidad variable, según se señale en el Plan Parcial de Urbanización;

- **Restricción posterior:** la superficie en la cual se restringe la altura de la construcción dentro de un lote, con objeto de no afectar la privacidad y el soleamiento de las propiedades vecinas, medida desde la línea de propiedad de la colindancia posterior;
- **Modo de edificación:** caracteriza la distribución espacial de los volúmenes que conforman la edificación para efectos de configuración urbana.

Cabe destacar que en el marco de la Ley de ordenamiento (Ley 388 de 1.997) se esbozan otros conceptos de obligatoria aplicación por ser elementos contenidos en las disposiciones legales que la conforman, de igual importancia resulta el articulado del DECRETO 1052 de junio 10 de 1.998., referentes al control sobre el uso del suelo en los municipios de Colombia (ART. 83 al 88, SANCIONES URBANISTICAS).

Otros conceptos de suma importancia que vale tener en cuenta son los siguientes:

- **Zonas hídricas de protección especial**

Incluye las áreas de páramos, sub páramos, los nacimientos de agua, y las zonas de recarga de acuíferos, zonas marinas y costeras, ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales (Ley

99/93, Arts. 1 y 5, Numeral 24). Así mismo son objeto de control y protección especial las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal, las zonas de criaderos y hábitat de peces, crustáceos y demás especie que requieran manejo especial, las fuentes, cascadas, lagos y otros depósitos o corrientes de aguas naturales y artificiales, que se encuentran en agua declaradas dignas de protección (Decreto- Ley 2811/74, Art.137). La ley 199 de 1993 en su artículo 111 declara de interés público, las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

Para facilitar el control sobre el manejo de los recursos hídricos del país, se ha declarado como bienes inalienable e imprescriptible del Estado (Decreto- Ley 2811/74, Art. 83):

El álveo o cauce natural de las corrientes.

El lecho de los depósitos naturales de agua. Las playas marítimas, fluviales y lacustres.

Una faja paralela o línea de mareas máximas o la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta treinta metros de ancho.

Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.

El Decreto 1541 de 1978 reglamenta, entre otros aspectos, el dominio de las aguas, cauces y riberas; los modos de adquirir derecho al uso de las aguas y sus cauces; la explotación y ocupación de playas, cauces y lechos; el uso de

las aguas y declaración de las reservas y agotamiento; las restricciones y limitaciones al dominio; el régimen de ciertas categorías especiales de agua (lluvias, subterráneas, minerales, termales); las obras hidráulicas; la conservación y preservación de las aguas y sus causes. Todos estos aspectos aportan elementos jurídicos suficientes para lograr un manejo sostenible de los recursos hídricos del país.

Un aspecto que ha merecido especial atención en la legislación hídrica es la cuenca hidrográfica, alrededor de la cual se han desarrollado políticas integrales de manejo de recursos naturales. La cuenca hidrográfica es definida como un área físico - geográfica debidamente delimitada en donde las aguas superficiales y subterráneas vierten a una red natural mediante uno o varios cauces de caudal continuo o intermitente que confluyen, a su vez, en un curso mayor que desemboca o puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar (Decreto - Ley 2811/74, Art. 312; Decreto 2857/81, Art. I).

Corresponde a la administración pública, entre otras funciones, las siguientes:

1. Velar por la protección de las cuencas hidrográficas contra los elementos que la degraden o alteren especialmente los que producen contaminación, sedimentación y salinización de los cursos de agua o de los suelos.
2. Reducir las pérdidas o derroche de aguas y asegurar su mejor aprovechamiento.

3. Prevenir la erosión y controlar y disminuir los daños causados por ella.
4. Mantener o mejorar las condiciones ecológicas del agua, proteger los ecosistemas acuáticos y prevenir la eutrofización (Decreto - Ley 2811/74, Art. 314).

El instrumento fundamental para la protección de las cuencas que establece la ley es el plan de ordenamiento y manejo. En este sentido, la ordenación de una cuenca se define como la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y su manejo, como la ejecución de obras y tratamiento (Decreto - Ley 2811/74, Art. 316).

La finalidad del ordenamiento es el planeamiento del uso y manejo de sus recursos y la orientación y regulación de las actividades de los usuarios, de manera que se consigan mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la preservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos (Decreto 2857/81 Art. 4).

La ordenación de una cuenca es obligatoria cuando se dé una cualquiera de las siguientes situaciones (Decreto 2857/81, Art. 12):

1. Cuando se requiera proteger o construir obras de infraestructura destinadas al control, defensa o aprovechamiento de los recursos hídricos u otras de especial significado económico social.

2. Cuando el aprovechamiento de sus recursos naturales se puedan derivar desequilibrios físicos o químicos y ecológico del medio natural, que pongan en peligro la integridad de la cuenca o cualquiera de sus recursos en particular, así como su potencial productivo sostenido.
3. Cuando se presente un desequilibrio generalizado del medio ecológico en tal forma que ocurra o pueda ocurrir degradación de las aguas o de los suelos, en su calidad y cantidad, que los haga o pueda hacerlos inadecuados para satisfacer los requerimientos del desarrollo a las necesidades primarias de la comunidad.
4. Cuando para la ejecución de planes o programas oficialmente adoptados, sea necesario el aprovechamiento de las aguas para fines de consumo humano, incremento de la producción agropecuaria, desarrollo hidroenergético, industrial, navegación y transporte fluvial u otras de igual significación e importancia.

La ordenación se da a partir de un plan de ordenamiento y manejo que deberán contener las fases de diagnóstico, formulación, instrumentación de la ejecución y control (Decreto 2857/81, Art. 13).

En general el Decreto 2857181 establece todo lo relativo al manejo de las cuencas hidrográficas sometidas a planes de ordenación, así como a la administración, participación ciudadana, financiación de los planes, expropiaciones y servidumbres, prohibiciones y sanciones.

La ley 161 de 1994 organiza la Corporación autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y le da el poder para coordinar y supervisar el ordenamiento hidrológico y manejo integral del Río Magdalena.

- **Zonas de preservación del paisaje**

Son áreas urbanas y rurales de carácter escénico que contribuyen al bienestar físico y espiritual de las comunidades (Decreto 2811/74, Arts. 302 y 303).

El Decreto 1715 de 1978 reglamenta las zonas de preservación paisajista, especialmente en las áreas ubicadas al lado y lado de las carreteras nacionales, en las que se regula la colocación de vallas y avisos, se prohíbe deformar o alterar elementos naturales como piedras, rocas, peñasco, praderas y árboles, con pintura o cualquier otro medio para fines publicitarios o de propaganda.

Dentro de esta categoría se pueden incluir las zonas de descanso o recreo, establecidas por el Decreto - Ley 2811 de 1974 en sus artículos 188 y 311.

- **Distritos de conservación de suelos**

Son áreas destinadas a la recuperación de suelos alterados o degradados o a la alteración de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables, a las condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ella se desarrolla (Decreto- Ley 2811/74, Art. 324).

Corresponde a la autoridad competente crear, administración y reglamentar los distritos de conservación de suelos, elaborar planes de rehabilitación y manejo de estos distritos (Decreto- Ley 2811/74, Art.325). Se podrán adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de la entidades de derecho público que se requieran con fines de conservación y mejoramiento de suelos en áreas críticas (Decreto - Ley 2811/74, Art.69).

- **Instrumento de gestión y control**

La organización institucional, los planes ambientales, los recursos técnicos e informativos y los mecanismos de control, financieros y de participación ciudadana constituyen los instrumentos esenciales utilizados para la implementación de la política de ordenamiento ambiental del territorio.

- **Organización institucional y planes ambientales**

El ordenamiento ambiental del territorio se fundamenta en planes realizados por los organismos que conforman el Sistema Nacional Ambiental, SINA.

El SINA se define como "conjunto de normas, actividades, recursos, programas e instituciones encargadas de la puesta en marcha de los principios generales ambientales" (Ley 99/93, Art. 2). El SINA está integrado de manera jerárquica por el Ministerio del Medio Ambiente, las corporaciones autónomas regionales, los departamentos y los municipios, con el apoyo técnico del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, el instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés." -INVERMAR- el Instituto de Investigaciones de recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt", el Instituto Amazónico de investigaciones "SINCHI" y el instituto de investigaciones ambientales del pacifico "Jhon Von Neumann"

Señalar los programas, proyectos y prioridades para el desarrollo, conservación propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente" (Ley 99/93, Art. 23).

La administración de los recursos naturales y el medio ambiente en algunas áreas con características especiales como la Región Amazónica, el chocó, la sierra nevada de santa marta, la serranía de la Macarena, la región de Urabá, el departamento Archipiélago de San Andrés, providencia y Santa Catalina y la Región de la Mojana y del San Jorge, estará a cargo de corporaciones para el desarrollo sostenible, las cuales se organizarán como corporaciones autónomas regionales (Ley 99/93, Art. 34).

Los planes de desarrollo ambiental realizados por las entidades integrantes del SINA, deben enmarcarse en tres principios fundamentales (Ley 99/93, Art. 63):

Armonía Regional, referido a la coordinación y armonía que debe existir en el ejercicio de las funciones, relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, que cumplen las entidades territoriales actuales y futuras.

Gradación normativa, referida a la sujeción que tienen las normas ambientales establecidas por las entidades territoriales, respecto a las dictadas por autoridades y entes de jerarquía superior.

Rigor subsidiario, referido al carácter más riguroso, pero no más flexibles, de las normas que expiden las autoridades ambientales regionales, departamentales, distritales y municipales, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce en el ámbito territorial de las competencias.

- **Recursos técnicos y de información**

Otro instrumento clave de la política de ordenamiento ambiental del territorio es el Sistema de Información Ambiental, el cual debe ser implantado y operado por las corporaciones autónomas regionales en su jurisdicción. La información sistematizada por las corporaciones es enriquecida y contextualizada por la producción científica de las instituciones que sirven de apoyo al Sistema Nacional Ambiental.

- **Instrumentos de control**

Dentro de éstos se destacan la Licencia Ambiental, el diagnóstico ambiental de alternativas, el estudio del impacto ambiental y la contabilidad ambiental.

- **Licencia ambiental**

Se define como "la autorización que otorga la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, a una persona, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que conforme a la ley y a los reglamentos, puede producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y en la que se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la licencia ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada (Ley 99/93, Art. 50 y Decreto Reglamentario 1753/94, Art. 2).

El Decreto 1753 de 1994 reglamenta todo lo relacionado con las licencias ambientales en cuanto a las definiciones básicas, naturaleza, modalidades, efecto, competencias para su otorgamiento, etc.

- **Diagnóstico ambiental de alternativas**

Se propone suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad, con el fin de optimizar y relacionar el uso de los recursos ambientales y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que puedan provocarse. (Decreto 1753/94, Art. 18).

Este instrumento se utiliza para evaluar las alternativas de diseño de proyecto, obras o actividades que sean de competencia del Ministerio del Medio Ambiente, excepto la importación de las sustancias, los materiales o los productos que tintan los numerales 8 y 12 del Artículo 52 de la ley 99 de 1993, además de la actividad exploratoria de la minería y de los hidrocarburos; la construcción de presas, represas o embalses que posean las capacidades estipuladas en la ley; la construcción de vías que no pertenezcan al sistema nacional de vías, la construcción de distrito de riego y drenaje para áreas superior a 1518 hectáreas e inferiores a 20.000 (Decreto 1753/94, Art. 17).

El diagnóstico ambiental de alternativas incluye sobre la localización y características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, además de un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a las obras o actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas (Ley 99/93, Art. 56). La información debe, además, indicar el objetivo del proyecto, identificar los ecosistemas sensibles, críticos y de importancia ambiental y social, estimular y analizar comparativamente los posibles impactos, riesgos y efectos derivados

del proyecto y descripción de las posibles estrategias de prevención y control ambiental para cada una de las alternativas. (Decreto 1753/94, Art. 19).

- **Estudio del Impacto ambiental**

Es un instrumento para la toma de decisiones y para la planificación ambiental exigido por la autoridad ambiental para definir las correspondientes medidas de prevención, corrección compensación y mitigación de efectos negativos de un proyecto, obra o actividad (Decreto 1753/94, Art. 22)

Este instrumento se utiliza en todos los casos que requieran licencia ambiental de acuerdo con la ley y los reglamentos y deberán corresponder en su contenido y profundidad a las características del proyecto, obra o actividad (Decreto 1753/94, Art. 23).

Los objetivos y alcances del estudio del impacto ambiental son los siguientes (Decreto 1753/94, Art.24):

1. Describir, caracterizar y analizar el medio biótico, abiótico y socioeconómico en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad.
2. Definir los ecosistemas que bajo el análisis ambiental realizado, a que hace referencia el numeral anterior, sean ambientalmente críticos, sensibles y de importancia ambiental e identificar las áreas de manejo especial que deban ser excluidas, tratadas o manejadas de manera especial en el desarrollo.

3. Evaluar la oferta y la vulnerabilidad de los recursos utilizados afectados por el proyecto, obra o actividad.
4. Dimensionar y evaluar los impactos y efectos del proyecto, obra o actividad, de manera que se establezca la gravedad de los mismos y las medidas y acciones para prevenirlas, controlarlas, mitigarlas, compensarlas y corregirlas.
5. Identificar los planes gubernamentales en el ámbito nacional, regional o local que existan para el área de estudio, con el fin de evaluar su compatibilidad con el proyecto, obra o actividad.
6. Señalar las deficiencias de información que generen incertidumbre en la estimación, el dimensionamiento o evaluación de los impuestos.
7. Diseñar los planes de prevención mitigación, corrección, compensación de impactos y manejo ambiental a que haya lugar para desarrollar el proyecto, obra o actividad.
8. Estimar los costos y evaluar el cronograma de inversión y ejecución de las obras y acciones de manejo ambiental.
9. Diseñar los sistemas de seguimiento y control ambiental que permitan al usuario evaluar el comportamiento, eficiencia y eficacia del plan de manejo ambiental.

10. Evaluar y comparar el desempeño ambiental previsto del proyecto, obra o actividad contra los estándares de calidad ambiental establecidos en las normas ambientales nacionales y vigentes, y la conformidad del proyecto, obra o actividad con los tratados y convenios internacionales ratificados en Colombia.

11. Definir las tecnologías y acciones de preservación, mitigación, control, corrección y compensación de los impactos y efectos ambientales en el proyecto, obra o actividad.

Los objetivos anteriores se manifiestan en los contenidos que debe tener el estudio del impacto ambiental, entre los que se destacan (Decreto 1753/94, Art. 25)

1. Descripción del proyecto, obra o actividad: incluirá la localización, las etapas, dimensiones, costos y cronograma de ejecución.
2. Descripción de los procesos operaciones, identificación y estimación de los insumos, productos, subproductos, desechos, residuos, emisiones, vertimientos y riegos tecnológicos, sus fuentes y sistemas de control dentro del proyecto, obra o actividad.
3. Delimitación, caracterización y diagnóstico de las áreas de influencia directa e indirecta, así como la cobertura y el grado de los impactos del proyecto, obra o actividad, con base en la afectación que pueda ocasionar sobre los diferentes componentes del medio ambiente.

4. Estimación de los impactos y efectos ambientales: con base en la información de los numerales anteriores, se identificarán, caracterizarán y estimarán los impactos y efectos ambientales, su relación de causalidad y se elaborará el análisis de riesgo.
5. Plan de manejo ambiental: se elaborará el plan para prevenir, mitigar, corregir y compensar los posibles impactos y efectos del proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente. Debe incluir el plan de seguimiento, monitoreo y contingencia.

- **Contabilidad ambiental o cuentas ambientales**

Otro de los instrumentos de control ambiental es la contabilidad ambiental. En tal sentido, la constitución Política de 1991 encomienda a la Contraloría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, fundada en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales (CP, Art. 267).

Del mismo modo, se le asigna al contralor la atribución de presentar un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. (CP, Art. 288, numeral 7).

Para dar cumplimiento al mandato constitucional anterior, la ley 42 de 1993 establece la organización del Sistema de Control Fiscal Financiero de modo que permita cuantificar el impacto, por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos (Ley 42/93, Art. 8). Además,

para efectos de presentar al congreso el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente, la ley mencionada faculta al contralor General de la República para reglamentar la obligatoriedad de las entidades vigiladas de incluir en todo proyecto de inversión pública, convenio, contrato o autorización de explotación de recursos, la valoración en términos cuantitativos del costo- beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización y el reporte oportuno a la contraloría. (Ley 42/93, Art. 46).

Con estos instrumentos jurídicos una comisión interinstitucional ha coordinado la elaboración de una metodología para la valoración de costos y beneficios, la elaboración de las cuentas ambientales sectoriales y por recursos y la evaluación de la gestión ambiental de las entidades estatales, todo ello a partir de un sistema de contabilidad ambiental orientado a estructurar y fortalecer el sistema de información ambiental, "incorporar a los sistemas de contabilidad nacional la degradación, depreciación y en general el uso de los recursos naturales y el medio ambiente", "obtener nuevos indicadores de desarrollo", "dotar a los planificadores y formuladores de las políticas del desarrollo de un instrumental técnico adecuado que facilite los procesos de toma de decisiones mediante una adecuada asignación de recursos" y " generar un flujo de información confiable que ayude a evitar el deterioro del patrimonio natural" (Comité Ambientales, 1993).

Un primer resultado de todo este trabajo es el documento "Fundamentos Metodológicos para la Valoración de los costos ambientales", publicado por

la Contraloría General de la República donde se presentan importantes avances sobre la materia (Contraloría General de la República, 1994).

La contabilidad ambiental constituye un instrumento de control sobre el patrimonio o capital natural de la Nación y de las entidades territoriales. Sin embargo, ésta exige el manejo de información que describa de manera rigurosa la cantidad y calidad de recursos presentes, la oferta y la demanda (presión) de los recursos naturales y los conflictos relacionados con el uso de los mismos, en términos tanto físicos como económicos. Producir esta información, organizarla y garantizar su pertinencia, calidad, transferibilidad y actualidad sugiere la necesidad de generar marcos conceptuales comunes y la estandarización de procedimientos técnicos, escalas cartográficas, indicadores utilizados por las entidades del SINA y demás entidades que directa o indirectamente trabajan en el tema.

Es deseable que las cuentas ambientales, basadas en una red de información territorial ambiental altamente confiable, de fácil acceso e intercambio permitan que cada nuevo gobernante inicie su administración con cuentas precisas sobre la calidad y cantidad del patrimonio de bosques, suelos, aguas, aire, energía, etc. Que recibe y al final de su mandato éste pueda informar el patrimonio que devuelve y su balance, debiendo responder ante la sociedad sobre el déficit existente y el beneficio social obtenido por la disminución, desaparición o degradación de alguna parte del patrimonio que recibió.

- **Instrumentos financieros**

Los principales instrumentos financieros de la política de ordenamiento ambiental lo constituyen el fondo Nacional Ambiental -FONAM y el Fondo Nacional de Regalías.

El Fondo Nacional Ambiental fue creado por la Ley 99 de 1993 para apoyar actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social, encaminados al fortalecimiento de la gestión ambiental, a la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables y de desarrollo sostenible (Ley 99/93, Art. 83)

El Fondo Nacional de Regalías (Comisión Nacional de Regalías) (Ley 141/94), por su parte, asigna como mínimo un 20 por ciento del total de sus recursos, para la preservación del medio ambiente.

- **Participación ciudadana**

El ordenamiento ambiental del territorio involucra también a la sociedad en la toma de decisiones. El instrumento esencial que contempla la Ley, en este sentido, son las Audiencias Públicas Administrativas sobre Decisiones Ambientales en Trámite, las cuales se podrán realizar cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables. Así lo establece la Ley 99 de 1993, al declarar, en su Artículo 69, que cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, podrá intervenir en las actuaciones administrativas relacionadas con la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias ambientales.

Todo lo expuesto evidencia que el ordenamiento ambiental del territorio tiene suficiente soporte jurídico para la formulación y ejecución de planes. Sin embargo, no se percibe aún en el país, la conciencia y voluntad de la sociedad y el Estado para que tales normas se expresen en acciones concretas. Aún predomina la concepción del que el medio ambiente aporta recursos naturales gratuitos e inagotables y es receptor de desechos los cuales asimila sin problemas. Además, son comunes las anomalías relativas a la tala indebida de bosques, extracción ilegal de riquezas genéticas y su traslado a otros países, contaminación de suelos, aguas y aire, ocupación ilegal del espacio público, ocupación de zona de riesgo y amenazas naturales, urbanizaciones ilegales, así como presiones de poder sobre las decisiones relativas al control y vigilancia del ambiente, los cuales unidos a la ineficacia oficial para hacer cumplir las normas, las limitaciones de recursos financieros por parte de las entidades oficiales, la dualidad funcional y débil coordinación interinstitucional y la escasa conciencia ecológica de la población, configura un escenario pesimista en cuanto a los logros de la legislación ecológica.

- **Directrices o determinantes sectoriales de desarrollo territorial**

Son básicamente tres: la política de desarrollo económico, la política de desarrollo social y la política de desarrollo cultural.

- **Política de desarrollo económico**

El modelo económico actual

Una directriz esencial de las políticas de ordenamiento territorial, la constituye, sin duda, la política de desarrollo económico. En este sentido, el país ha entrado en los últimos años en el modelo económico de libre mercado el cual exige la eliminación de los factores que interfieren directa o indirectamente el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, así como el repliegue de la acción del Estado. Los postulados centrales de esta política son: el papel subsidiario del Estado, el mercado como mecanismo fundamental en la asignación de los recursos, la libre iniciativa de los sectores económicos, la mayor apertura al comercio exterior y la máxima descentralización posible en la toma de decisiones (De Mattos, 1987:14).

Los efectos territoriales de la economía abierta parecen ir en contravía del objetivo de desarrollo regional armónico establecidos por la constitución política en su artículo 334. Así ha sido planteado por estudiosos de experiencia donde se ha utilizado esta estrategia de desarrollo. Tal es el caso de Rofman (1984; citado por De Mattos, 1987) quien en su investigación sobre la aplicación del modelo neoliberal a la economía Argentina, reconoce

como efecto de este modelo el acrecentamiento de las desigualdades regionales y sociales. Carlos de Mattos también comparte esta apreciación, cuando afirma que:

Asimismo, las áreas rurales con mayores posibilidades para la producción agropecuaria competitiva (de exportación), se dinamizan y expulsan población. De este modo, los efectos territoriales de desarrollo económico estimulado por la producción competitiva llevan a la concentración de sus beneficios en las regiones o centros urbanos dinámicos donde se concentran las mayores ventajas competitivas en detrimento de las regiones o centros deprimidos, los cuales tradicionalmente no se han beneficiado de este desarrollo.

El conflicto también está presente en la relación con la política de desarrollo sostenible establecida en la Constitución Política y la Ley 99 de 1993. Mi se desprende del estudio publicado por la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el que se plantea que:

"Las estrategias de apertura económica e internacionalización de la economía parecen ir en contravía de las de desarrollo sostenible. El nuevo modelo económico se concilió en términos nacionales y sectoriales sobre las bases de países homogéneos cultural y biofísicamente similares a, o en camino hacia, los países del Norte, mientras que el desarrollo sostenible es posible en tanto tenga en cuenta las especificidades culturales y de la oferta ambiental de las (sic) distintos y muy variados países y espacios subnacionales, donde rara vez es recomendable, y muchas veces inviable, la homogenización propuesta por el modelo económico" (Presidencia de la República e IGAC, 1997: 63).

Todo lo anterior manifiesta dificultades para implementación de la política de ordenamiento territorial y ambiental, pues no puede existir contradicción entre estas políticas de desarrollo económico, social y cultural, las cuales deben ser complementarias en los distintos niveles territoriales.

- **Política de desarrollo rural.**

La política de desarrollo rural como parte de desarrollo económico y social es otro de los determinantes esenciales de los planes de ordenamiento territorial. No hay duda que en el territorio colombiano, cualquier estrategia o plan de OT dirigido a resolver los problemas territoriales relativos a disparidades del desarrollo regional, integración económico - territorial, uso no sostenible de recursos naturales y las condiciones de pobreza del campo, necesariamente deben considerar, en su componente rural, la solución de problemas estructurales relacionados con la tenencia de la tierra, el empleo y la calidad de vida de los campesinos colombianos.

El antecedente más importante que a este respecto se conoce en el país, en su historia reciente, es el relativo a la ley 135 de 1961, más conocida como la ley de Reforma Agraria. Los objetivos de esta ley fueron, entre otros, el de reformar la estructura social agraria, a partir de la eliminación de la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, acrecer el volumen global de la producción y la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas; y

procurar que las tierras se utilicen de la manera, que mejor convenga a su ubicación y características (Ley 135/61, Art. I).

En la búsqueda de los objetivos anteriores la ley mencionada crea el INCORA, el consejo social agrario, los procuradores agrarios, el fondo nacional agrario, asigna funciones de desarrollo económico regional a las "corporaciones regionales de desarrollo", establece la extinción del dominio sobre tierras incultas, regula la adjudicación de baldíos, promueve la colonización de tierras baldías, la constitución de unidades agrícolas familiares, la adecuación de tierras y construcción de distritos de riego, la parcelación de tierras, entre otros.

A pesar de los propósitos reformadores de esta ley, su aplicación fue de alcances limitados y sus logros fueron más bien modestos, manteniéndose y profundizándose con el paso de los años la situación de pobreza campesina.

La gravedad de los problemas originados por la inequidad estructura social agraria y la violencia asociada a ésta fueron motivos de reflexión en la Asamblea Constituyente de 1991. Los resultados de esta reflexión quedaron plasmados en los artículos 64, 65 y 311 de la Constitución Política en los que se establece como deber del Estado "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos" (CP, Art. 64). Del mismo modo se considera como prioritario el "desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias,

pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras" (CP, Art. 65).

En el desarrollo de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política se promulgó la ley 160 de 1994, por la cual se crea el sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Los objetivos de esta ley reproducen, en gran medida, los objetivos de la ley 135 de 1961 y constituye un marco de referencia obligado para el componente rural de los planes de ordenamiento territorial. La Ley 160 de 1994 se propone:

1. Reformar la estructura social agraria para eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la tierra o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierra a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos.
2. Elevar el nivel de vida de la población campesina.
3. Generar empleo productivo.
4. Fomentar la adecuada explotación y utilización social de las aguas y tierras rurales, aptas para la explotación silvoagropecuaria y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas.
5. Aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios

6. Estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino.
7. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierra baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudican a los campesinos de escasos recursos.
8. Establecer zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a la políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen (Ley 160/94,Art.1).
9. Otro elemento de desarrollo territorial rural lo aporta el artículo 51 del Decreto 1333 de 1986, donde se dan directrices para la localización de industrias en el sector rural, especialmente de aquellas que por su naturaleza puedan provocar deterioro ambiental.
 - **Áreas de industrias contaminantes:** la localización de industrias contaminantes en las áreas rurales se hará teniendo en cuenta los factores geográficos, la investigación previa del área para evitar que las emisiones o vertimientos no controlables causen molestias a daños a los núcleos humanos, a los suelos, las aguas, la fauna, el aire o la flora del área (Decreto 1333/86, Art. 51 y Ley 9179, Art. 16)

A través de la extinción de dominio sobre tierras incultas se pretende extinguir el derecho de dominio o propiedades sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión durante tres (3) años continuos, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente; o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.

También es causal de extinción del derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos (Ley 160194, Art. 52). Esta misma Ley establece algunos procedimientos para la aplicación de este instrumento.

La expropiación por su parte, es un instrumento que se utiliza cuando un propietario no acepta la oferta de compra que por motivos de utilidad pública o interés social le hace entidad competente. Las causas y procedimiento de expropiación se describen ampliamente en el capítulo VIII de la Ley 160 de 1994.

- **Política de desarrollo social**
- **Base constitucional**

La base de la política de desarrollo social se encuentra en el contenido social de la Constitución Política, notable en el capítulo 2, donde se presentan preceptos como los siguientes:

- a) Protección integral de la familia. Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
- b) Protección y formación integral de los adolescentes.
- c) Protección y asistencia a personas de la tercera edad.
- d) Política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos.
- e) Seguridad social a todos los habitantes.
- f) Acceso a la atención de la salud y el saneamiento ambiental a todas las personas.
- g) Derecho a una vivienda digna.
- h) Derecho a todas las personas al descanso necesario, la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.
- i) Derecho al trabajo.
- j) Formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran.
- k) Acceso a la propiedad de tierra de los trabajadores agrarios y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación,

créditos, comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial.

l) Derecho a la educación y a la cultura en igualdad de oportunidades y promoción de la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Además de lo anterior, la CP, en su capítulo 5, pone énfasis en la finalidad social del Estado, a la cual le son inherentes los servicios públicos, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Por ello se asume como objetivo fundamental de la actividad estatal, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, aspectos que serán prioritarios en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales. Así mismo, la CP en su artículo 334, establece la intervención del Estado sobre la economía, el uso del suelo y los servicios públicos y privados para racionalizar la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Se enfatiza en el artículo mencionado la intervención del Estado para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, especialmente las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Finalmente, en el artículo 318, la CP establece como función de los concejos municipales, dividir el territorio bajo su jurisdicción en comunas (áreas urbanas) y corregimientos (áreas rurales con el propósito de mejorar la

prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos.

La ley 60 de 1993, por su parte, asigna la competencia a los municipios de asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de agua y disposiciones de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, así como ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos y privados. Esta misma ley asigna recursos financieros a los municipios para servicios de agua potable y saneamiento básico, en cuanto a: construcción, remodelación y ampliación de acueductos y alcantarillados, potabilización del agua, soluciones alternas de agua potable y exposición de excretas; saneamiento básico rural; tratamiento y disposición final de basuras; conservación de microcuencas, protección de fuentes; reforestación y tratamiento de residuos; y construcción, amplificación y mantenimiento de jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.

De otro lado, la Ley 142 de 1994 define el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre los que se incluye: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública conmutada, telefonía móvil, rural y distribución de gas combustible.

Esta Ley establece que los servicios públicos domiciliados podrán ser prestados por empresas o entidades privadas bajo el control y vigilancia de entidades sectoriales (comisión de Regulación y Superintendencia de Servicios Públicos), entidades territoriales y organizaciones comunitarias (Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios).

Las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios deben cumplir con la función de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la sostenibilidad de los servicios por la comunidad (Ley 142/94, Art. 11, numeral 5).

Cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, apliquen normas de su competencia, lo harán dando prioridad al objetivo de mantener y extender la cobertura de esos servicios, particularmente en las zonas rurales, municipios pequeños y áreas urbanas de los estratos 1 y 2; y de tal manera que, sin renunciar a los objetivos de obtener mejora en la eficiencia, competencia y calidad, éstos se logren sin sacrificios de la cobertura (Ley 142/94, Art. 160).

En el caso de la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, las empresas públicas, privadas o mixtas que emprendan proyectos de esta naturaleza, que sean susceptibles de producir deterioro ambiental, están obligadas a evitar, mitigar, reparar y compensar los efectos negativos sobre el medio ambiente natural y social y a obtener previamente la licencia ambiental de acuerdo con las normas que regulan la materia (Ley 143/94, Arts. 50-52).

- **Prestación de servicios sociales**

Dentro de la categoría de servicios sociales se incluyen los servicios de educación y salud; acceso a vivienda digna, disponibilidad de tiempo libre, acceso a recreación y práctica de deportes; protección integral a la familia;

atención a la niñez desamparada al menor trabajador, protección y asistencia a personas de al tercera edad; previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos; protección especial a la mujer y a la maternidad, entre otros.

Todos estos servicios derivan del fundamento social del Estado colombiano que establece la Constitución Política. Las regulaciones legales de estos preceptos constitucionales no evidencian una política coherente del Estado en materia de desarrollo social, sino más bien la preocupación por reglamentar la asignación y uso de los recursos financieros destinados a estos servicios. Se destaca la Ley 60 de 1993, en la cual se regula el manejo del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

Mediante el situado fiscal se dota a departamentos y diseños de recursos financieros para atender funciones relativas a la prestación de los servicios de educación y salud, en tanto que los recursos destinados por la Nación para los municipios (Ley 60/93, Art. 21): deben aplicarse, en términos sociales a:

- **Educación:** construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y no formal, entre otros.
- **Salud:** Vacunación, promoción de salud, control y vigilancia del saneamiento ambiental, programas nutricionales para grupos vulnerables, bienestar materno- infantil, alimentación escolar, programas para personas de la tercera edad y de las personas con deficiencia o alteraciones físicas y mentales, entre otros. En el caso de la población indígena, la prestación del servicio de salud es reglamentada por el Decreto 1811 de 1990.
- **Vivienda:** programas de vivienda de interés social, lotes para construir, dotación de servicios a viviendas, entre otros.
- **Grupos de población vulnerable:** planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad y con necesidades básicas insatisfechas; tercera edad, niños, jóvenes, mujeres y discapacitados; centros de atención al menor infractor y cofinanciación de centros de conclusión y comisarías de familia.

- **Aprovechamiento del tiempo libre, recreación y deporte:** inversiones en instalaciones deportivas, dotación a lo planteles escolares de los requerimientos necesarios para la practica de la educación física y el deporte, apoyo financiero y en dotación e implementos deportivos a las ligas, clubes de aficionados y eventos deportivos, e inversiones en parques y plazas públicas.
- **Política de desarrollo cultural**

La expresión cultural del territorio constituye un fundamento de la nacionalidad o identidad nacional. Tal expresión aparece hoy como una fortaleza o debilidad de las naciones para insertarse en un mundo cada vez más globalizado, en le cual al identidad cultural de las regiones constituye una ventaja competitiva. Cosa contraria ocurre en territorios, regiones o ciudades débiles o carentes de dicha identidad. Un territorio sin identidad cultural es un territorio sin rostro, que no se reconoce así mismo y, en consecuencia, poblado por seres sin sentido de pertenencia, sin compromiso, en evidente desventaja en el mundo global.

Lo anterior ha sido reconocido en Colombia, con especial énfasis en la Ley 397 de 1997, en el cual se define la cultura como el "conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y de las letras, modos de vida, derechos humanos, sistema de valores, tradiciones y creencias" (Ley 397/97, Art. I, num. I). Tales rasgos son fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad

colombiana en su conjunto y son parte integral de la identidad y la cultura nacional (Ley 397/97, Art. I, Num. 2).

- **Patrimonio Cultural**

El conjunto de bienes y valores culturales que expresan la nacionalidad colombiana constituye el patrimonio cultural de la nación. Las regulaciones sobre este patrimonio tienen como antecedente destacado en la historia reciente del país, la Ley 163 de 1959 y su Decreto Reglamentario 264 de 1963. En estas normas se declaran como patrimonio histórico, artístico y científico los monumentos y objetos arqueológicos: templos, sepulcros y sus contenidos, estatuas, cerámicas, utensilio, joyas, piedras labradas o pintadas, ruinas, etc., lo mismo que todos aquellos que tengan especial interés para el estudio de las civilizaciones y culturas pasadas, para la historia del arte y para el estudio científica y la conservación de las bellezas culturales (Ley 163159, Art. I y Decreto Reglamentario 2641/63, Art. I). Asimismo, se especifican los objetos considerados como de valor artístico o histórico correspondientes a la época precolombina, colonial, de emancipación y comienzos de la República y de todas las épocas.

Esta misma Ley establece varios monumentos nacionales, entre los que se cuentan inmuebles vinculados con la lucha por la independencia y los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompós, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Bogotá, Socorro, San Gil, Pamplona, Rionegro (Antioquía), Marinilla, Girón, Santa Fe de Antioquía, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito, así como la Sierra de la Macarena (Ley163/59, Art. 4 y 5, Decreto Reglamentario 264/63, Art.4). Como

sector antiguo se entienden las calles, plazas, plazoletas, murallas y demás inmuebles originados de los siglos XVI, XVII, XVIII y principios del siglo XIX. (Decreto Reglamentario 264/63, Art. 4).

Posteriormente, la Ley 60 de 1993 asignó recursos financieros a los municipios para ser destinados a la construcción, mantenimiento y rehabilitación de casa de la cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales y a agrupaciones municipales artísticas y culturales (Ley 60/93, Art. 21, num. 11).

Recientemente, la Ley 397 de 1997, en concordancia con preceptos constitucionales, establece como obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la Nación (Art. I, Num. 5). Este patrimonio lo define en términos de bienes y valores tales como la tradición, las costumbres y hábitos, el conjunto de los bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, productos y representaciones de la cultura popular (Ley 397/97, Art.4).

En términos históricos, el patrimonio cultural incluye los bienes y valores correspondientes a las épocas prehispánicas, de la colonia, la Independencia, la República y la Contemporánea. En términos territoriales, este patrimonio lo integran valores y bienes localizados en áreas urbanas, zonas geográficas de valor arqueológico e histórico y en el suelo y subsuelo

marinos de aguas interiores, el mar territorial y la plataforma continental o zona económica exclusiva (patrimonio cultural sumergido).

Dentro del contexto anterior, los sectores antiguos de las ciudades consideradas como monumentos nacionales, así como los centros históricos de todas las ciudades colombianas, guardan en ellos tesoros invaluable de nuestra cultura nacional y regional, razón de ser y esencia de nuestra existencia en el mundo. Los centros históricos de las ciudades tienen, por tanto, un valor de singular importancia en los momentos actuales. Estos contribuyen al fortalecimiento de nuestra identidad y constituyen una información importante para saber quiénes somos. Algo similar sucede con los valores culturales de nuestras poblaciones campesinas, expresados en su folclor, en cuyas manifestaciones se encuentra el rostro y la razón de ser de estos pueblos.

Es necesaria una revalorización de toda la riqueza cultural de la nación. En tal sentido, así como ha institucionalizado la contabilidad ambiental como instrumento de control del uso y aprovechamiento del patrimonio natural, es urgente institucionalizar la contabilidad cultural, que permita saber cuánto patrimonio cultural tenemos, dónde está y en qué estado está. Así mismo se requiere que en los presupuestos de las entidades sectoriales pertinentes y territoriales se dé una mayor participación a los programas de conservación, restauración y difusión de este patrimonio.

- **Elementos claves de la política de desarrollo cultural**

Los elementos claves de la política de desarrollo cultural se observan en la Ley 397 de 1997, los cuales incluyen los objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural, la declaratoria de los bienes de interés cultural y los planes de protección asociados, la declaratoria de áreas de manejo arqueológico, el registro nacional de patrimonio cultural y el sistema nacional de la cultura.

Los objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural se concentran en la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que éste sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro (Ley 397/97, Art.5).

La declaratoria de bienes de interés cultural se realiza sobre aquellos bienes que requieran de una protección especial. Dicha declaratoria va acompañada de un plan especial de protección, el cual indicará el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes. En casos como los relativos al patrimonio arqueológico reconocido y prospectado en desarrollo de la construcción de redes de transporte de hidrocarburos, el Plan Especial de Protección puede ser el Plan de Manejo Arqueológico que hace parte del plan de Manejo Ambiental presentado al Ministerio del Medio ambiente dentro del proceso de obtención de la licencia ambiental (Ley 397/97, Art. 11, Núm. 3).

La declaratoria de áreas de patrimonio arqueológico se realiza sobre aquellos lugares que sirven de asiento a bienes originarios de culturas desaparecidas o que pertenezcan a la época colonial, así como los sitios en que se encuentran restos humanos y orgánicos relacionados con esas culturas o bienes representativos de la tradición e identidad culturales pertenecientes a las comunidades indígenas actualmente existente.

También hacen partes de éstas áreas, los lugares en los cuales se encuentran elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes. La declaratoria de área de patrimonio arqueológico y elaboración del plan de protección, corresponde al Ministerio de Cultura. (Ley 397/97, Art. 6).

El registro del patrimonio cultural es una obligación de la nación y de las entidades territoriales. Estas últimas deberán remitir de manera periódica al Ministerio de cultura, sus registros con el fin de que hagan parte del Registro Nacional del Patrimonio Cultural (Ley 397/97, Art. 14). Los registros territoriales del patrimonio cultural pueden considerarse como la base para la contabilidad cultural o cuentas culturales territoriales y de la nación, instrumento importante para el control y manejo del patrimonio cultural.

La ley 397 de 1997 establece, también, el Sistema Nacional de la Cultura y crea el Ministerio de la Cultura, con los cuales se da un soporte institucional de mayor rango a la política de desarrollo cultural y protección del patrimonio cultural de la nación.

Todo lo anterior plantea aspectos que deben constituir determinantes de las políticas sectoriales y territoriales de desarrollo. Dichas políticas, como en el

caso de la competitividad, la política ambiental de desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial, deben considerarse dentro del contexto de diversidad cultural. De este modo, a las dimensiones espacial y ambiental de desarrollo hay que integrar la dimensión cultural.

Así ha sido reconocido en un trabajo realizado por la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el se afirma que:

"La internacionalización de la economía, la modernización administrativa y el proceso de descentralización no han tenido en cuenta la dimensión cultural de desarrollo. Legislan uniformemente haciendo abstracción del territorio, como si éste fuera neutro y por lo tanto, violenta las expresiones culturales de lo regional. Los cambios estructurales no tienen un cambio homogéneo en el conjunto de las regiones, por el contrario, cada una de éstas absorbe y recompone las propuestas de modernización con su propio bagaje de recepción y esto valida su capacidad de respuestas culturales en términos de resistencias y despliegues" (presidencia de la República e IGAC, 1997: 62-63).

Más adelante refiriéndose al apoyo del gobierno nacional a las iniciativas de cambio estructural de los territorios indígenas y de comunidades negras, se considera que los programas de apoyo deben diseñar "políticas y estrategias selectivas de desarrollo sostenible y de industrialización de acuerdo a las características socio- culturales y naturales" (presidencia de la República e IGAC, 1997: 63) y a renglón siguiente se afirma que:

La mayor parte de estos espacios son predominantemente boscosos y el régimen de tenencia de las tierras es colectivo (resguardos indígenas y, en el próximo futuro, territorios colectivos de las comunidades negras de la región del pacífico), donde el sector productivo no está representado firmes " en el sentido que se analizan en el plano nacional, sino por unidades de producción inscritas en sistemas de asentamientos y producción alternativos. En estos casos, la búsqueda de la competitividad es necesario subordinarlas

a las potencialidades y limitaciones impuestas por las necesidades de conservación y desarrollo de las minorías étnicas que habitan estos territorios y la protección de los rasgos estructurales de la base productiva y sus servicios ambientales" (presidencia de la República e IGAC, 1997: 63- 64).

- **Manejo de áreas geoestratégicas y de división territorial**

El manejo de áreas geoestratégicas y de la división territorial constituye directrices o determinantes importantes del ordenamiento territorial.

A continuación se examinan algunas regulaciones existentes sobre la materia.

- **División territorial**

Las parcelaciones administrativas del territorio para la planificación del desarrollo y la acción de las entidades territoriales inciden en el ordenamiento territorial. En este sentido, la Constitución Política del país introduce nuevas entidades territoriales, reconoce a las regiones, las cuales podrán conformarse a partir de la conversión de regiones administrativas y de planificación, los departamentos (32), los distritos (4), los municipios (1060) y como divisiones administrativas y de planificación se establecen las regiones administrativas y de planificación, las provincias, las áreas metropolitanas, las localidades del Distrito capital, las comunas y los corregimientos.

En esta división se advierten dos hechos: El primero tiene que ver con el mantenimiento de la división municipal y departamental que existía antes de 1991, con sus disfuncionalidades para la eficacia de la política de descentralización en el caso de los municipios y de la creación de regiones de planificación funcionales en el caso de los departamentos.

En la división municipal se mantuvo una parcelación a partir de entidades con profundas desigualdades en población, tamaño y condiciones económicas. Unos municipios poseen gran concentración urbana, otros son pequeños espacios rurales. Ello hace que sus necesidades y capacidad de generación de recursos fiscales y de gestión administrativa sean de grado distinto. Estos municipios agrupados en provincias o asociaciones de municipios podrían beneficiarse de la solidaridad financiera que los llevaría a disponer de mayores medios económicos para la realización de obras de infraestructura de impacto sub regional las cuales individualmente les son onerosas, así como la localización más racional y más rentable de las instalaciones públicas, al ponerse a disposición de una población más numerosa, la mejor prestación de los servicios públicos, la mayor disponibilidad de medios para contratar personal calificado para la gestión administrativa y al mejoría de los medios materiales de administración y de información (Massiris,1997: 42-43).

El segundo hecho se relaciona con el excesivo tipo de entidades territoriales creadas por la nueva Constitución Política, lo cual constituye un obstáculo para la coordinación y armonía en la acción de éstas sobre el territorio.

- **Ordenamiento territorial municipal.**

A diferencia de las políticas sectoriales, las políticas espaciales de desarrollo buscan reducir las disparidades del desarrollo regional y los problemas de integración económico - espacial. El ordenamiento territorial es una de las políticas, en la cual se basa en estrategia de uso y la ocupación del territorio, es decir, en la disposición ordenada de los habitantes, las actividades y la

infraestructura en el territorio. En este sentido, el ordenamiento necesariamente debe integrar las políticas sectoriales en los distintos niveles territoriales. No obstante, como se consideró arriba, las políticas sectoriales son, en algunos casos, contradictorias entre sí y con el desarrollo territorial equilibrado, lo que plantea a la política ordenadora grandes retos.

En Colombia, la política de ordenamiento territorial ha tenido su máximo desarrollo legal en el nivel municipal y Distrital, razón por la cual a continuación se examinan en detalle los alcances, planes, categorías espaciales e instrumentos correspondientes a este nivel territorial

- **Naturaleza y alcances del O.T. municipal**

El O.T. municipal y Distrital tienen su fundamento en el artículo 311 de la constitución política el cual establece para los municipios el deber de "ordenar el desarrollo de sus territorios". Este precepto fue retomado por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152/94), en su artículo 41, donde se establece que los municipios, además de los planes de desarrollo, deben contar con un plan de ordenamiento territorial, elaborado con el apoyo técnico y las orientaciones del Gobierno Nacional y los departamentos.

La ley 338 de 1997 desarrolla los anteriores preceptos constitucionales y legales, dando al OT. Municipal, las bases legales para su aplicación. Dicha Ley parle de la definición del ordenamiento territorial municipal y Distrital en los términos de que éste " comprende un conjunto de acciones político - administrativas y de planificación física concentrados, en ejercicio de la función pública que les compete., en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales" (Ley 388/97, Art. 5).

El O. T. Municipal y Distrital se realiza con el objeto de complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las actuaciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de estrategias de uso, ocupación y manejo del suelo, actuaciones urbanas integrales y articulación de las actuaciones

sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal y Distrital. Todo ello, tomando en cuenta los objetivos económicos, sociales y ambientales, las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, las condiciones de diversidad étnica y preservación del patrimonio cultural y la incorporación de instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida digna para la población actual y futura (Ley 388/97, Art. 6).

- **El plan de ordenamiento territorial, municipal**

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

Los planes de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes, los planes básicos de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes y los esquemas de ordenamiento, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes. Cada uno de estos planes tienen tres componentes básicos: un componente general, un componente urbano y uno rural.

- **Componente general de los planes de O. T.**

Este componente fija el modelo de ocupación del territorio (intraurbano, rural y urbano- rural) en términos de la localización y distribución espacial de las actividades, las grandes infraestructuras que requieren dichas actividades y las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre las actividades espacialmente separadas. Incluye los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo y el contenido estructural.

- **Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo** se refieren a la identificación y localización de las acciones sobre el territorio que permitan organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad, así como la definición de las acciones territoriales para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito y la adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y de los recursos naturales (Ley 388/97, Art. 12)

El contenido estructural, se refiere a los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales; el señalamiento de las áreas de reserva y medidas de protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales, defensa del paisaje y patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; la determinación y localización cartográfica de las zonas que presenten alto riesgo para la

localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad; la localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales; la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro urbano (Ley 388197, Art.12). Todos estos contenidos deberán ser compatibles con los determinantes considerados antes.

- **Componente urbano de los planes de O.T.**

El componente urbano del ordenamiento territorial municipal ha sido tratado, en términos legales, de manera amplia, con énfasis en la reglamentación de los usos del suelo. Se destacan en este sentido la Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) y más recientemente la Ley 388 de 1997. La Constitución Política de 1991, por su parte, elevó a precepto constitucional la reglamentación de los usos del suelo urbano. En los artículos 82, 310, 313, 330 y 334, la CP hace referencia directa a este tema, estableciendo que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común (CP, Art. 82). En su artículo 313, la CP asigna a los concejos municipales, la función de reglamentar los usos del suelo y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, función que también es asignada en el Artículo 330 a los concejos que se establezcan en los territorios indígenas.

La ley 338 de 1997 define al ordenamiento urbano como un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico urbano y de expansión urbana el cual debe contener entre otros (Ley338/97, Art. 13):

a) Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión urbana, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.

b) La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundadas de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

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

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

e) La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de Vivienda de interés social.

f) Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades.

g) La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística.

Este contenido variará en función del nivel de complejidad del territorio municipal y el tamaño municipal alcanzado por su cabecera municipal. De este modo, en la medida que este tamaño sea mayor, aparecerán nuevas funciones urbanas y nuevos problemas y, en consecuencia, nuevos y más complejos objetivos de ordenación. En este sentido el plan de ordenamiento del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y de los municipios de Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Pereira, (Ibagué y Manizales, incluirán objetivos y estrategias de ordenamiento urbanos distintos en su naturaleza o alcances respecto a municipios con desarrollo urbano menor como Quibdó, Riohacha, Magangué o Lórica. Asimismo, el plan de ordenamiento de estos cuatro últimos municipios incluirá objetivos y estrategias de ordenamiento urbano distinto en su naturaleza y alcances respecto a municipios que representen un menor desarrollo urbano, tales como San Antero, Chimá, Tenza o San Bernardo del Viento.

El ordenamiento territorial municipal y Distrital, en su componente urbano es condicionado, también por la función urbana dominante. De este modo, el plan enfatizará unos usos o actuaciones urbanas determinadas, según se trate de una ciudad turística, industrial o comercial. Otro factor condicionador del ordenamiento urbano lo constituyen los planes de

desarrollo de las instancias sectoriales, con los cuales los planes de ordenamiento deben ser armónicos.

- **Alcance de ordenamiento urbano**

Esos alcances se pueden encontrar en el Decreto- Ley 1333 de 1986 (lo que quedó vigente después de la Ley 388 de 1997), la Ley 9 de 1979, la Ley 9 de 1989 (lo que quedo vigente después de la Ley 338 de 1997), y la Ley 388 de 1997, a partir de los cuales se establece que el componente urbano del plan de ordenamiento municipal y Distrital debe:

a) Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana. El perímetro urbano no podrá exceder al perímetro de servicios.

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

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

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

e) Indicar las áreas de protección ambiental: zonas oxigenantes y amortiguadoras, áreas con fines de conservación y recuperación paisajista y de preservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, zonas prohibidas para el vertimiento de desechos y la localización de hospitales, ancianatos e industria contaminantes.

f) Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

g) Señalar áreas reservadas para la construcción de viviendas de interés social (áreas de reservas de tierras urbanizables).

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

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

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

Categorías espaciales de ordenamiento urbano

De acuerdo con los alcances anteriores se pueden definir como categorías espaciales de ordenamiento urbano las siguientes:

- **Suelo urbano:** áreas del territorio Distrital o municipal destinadas al uso urbano por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Pueden pertenecer a estas categorías aquellas zonas con proceso de urbanización incompletas, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial (ley 388/97, Art. 31).
- **Suelo de expansión urbana:** Porción de territorio municipal destinadas a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres y parques y equipamiento de interés público o social. Dentro de esta categoría podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios (Ley 388/97, Art.32).

- **Suelo rural:** Terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de exportación de recursos naturales y actividades análogas (Ley 388197, Art. 33). Dentro de estos suelos se pueden incluir las áreas no incorporables a los perímetros urbanos por pertenecer a las clases agrológicas 1, 11, III y aquellas correspondientes a otras clases agrológicas pero que son necesarias para conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal (Decreto 1333/86, Art. 54).
- **Suelo suburbano:** Áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricción de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el auto abastecimiento en servicios públicos domiciliarios. Pueden hacer parte de estos suelos, correspondiente a los corredores urbanos inter regional (Ley 388/97, Art. 34).
- **Suelo de protección:** Zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas o riesgo no mitigable para la localización de

asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse (Ley 388/97, Art. 35).

- **Áreas comerciales, residenciales, industriales y recreativas:** Suelo urbano destinado en plan de ordenamiento a los usos señalados, indicando las intensidades de uso, cesiones obligatorias, porcentajes de ocupación, las clases y uso de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

Área para la construcción de viviendas de interés social: suelo de expansión urbana destinado en el plan de ordenamiento al desarrollo de programas de vivienda de interés social (Ley 388/97, Art.92).

- **Áreas de matadero:** Los mataderos se localizarán suficientemente alejados de industrias, actividades o lugares que generen olores desagradables o cualquier otro tipo de contaminación igualmente aislados de focos de insalubridad y de viviendas y de otras instalaciones ajenas a la actividad del matadero. Las áreas de matadero deben contar con suficiente agua potable, energía eléctrica y facilidades para el tratamiento, evacuación y disposición del residuo. Asimismo deberán de tener buenas condiciones de drenaje de aguas lluvias y vías adecuadas de acceso (Decreto 2278/82, Art.92 a 97).

El Decreto 2278 de 1982 clasifica los mataderos en razón de su destinación y su capacidad, disponibilidad técnica y de dotación, se establece su localización y se normaliza de manera detallada los

requisitos de funcionamiento y de organización interna. Esta norma esta complementada por el Decreto 2162 de 1983 que reglamenta lo concerniente a la producción, procesamiento, transporte y expendio de los productos cárnicos procesados, y por la Ley 84 de 1989 (Estatuto Nacional de Protección de Animales) que establece limitaciones en los procedimientos de sacrificio de animales destinados al consumo urbano.

- **Áreas de ubicación de industrias contaminantes;** Las industrias urbanas que por su naturaleza puedan causar deterioro ambiental estarán situadas en espacios determinados, de manera que no causen daño o molestia a los habitantes de sectores vecinos, ni a sus actividades, para lo cual se tendrán en cuenta la ubicación geográfica, la dirección de los vientos y las demás características del medio y las emisiones no controlables (Decreto 1333/86, Art. 48).
- **Espacio público urbano:** Áreas requerida para la circulación, recreación, seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las necesarias para la instalación y el mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos de los amoblamientos urbanos, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religioso, recreativos y artísticos; para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad; los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de

bajamar, así como los elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo (Ley 9/89, Art.5)

- **Zonas prohibidas para el descargue de aguas residuales:** Aquellas en las cuales no se podrá descargar, sin tratamiento previo y en cantidades y concentraciones que sobrepasen los niveles admisibles, aguas negras o residuales de fuentes industriales o domésticas, urbanas o rurales (Decreto- Ley 2811/74, Arts. 69 y 138).
- **Perímetro urbano:** Suelo urbano delimitado por el concejo municipal. Puede incluir los centros poblados de los corregimientos (Ley 388/97, Art. 31).
- **Perímetro de servicios públicos:** Área hasta la cual es técnica y económicamente posible extender la cobertura de los servicios públicos. El perímetro urbano no podrá exceder al perímetro de los servicios (Ley 388/97, Art. 31).
- **Unidad de actuación urbanística:** Área conformada por uno o varios inmuebles explícitamente delimitada que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios

públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios (Ley 388/97, Art. 39).

- **Zonas de renovación urbana:** Áreas destinadas a la ejecución de planes de renovación urbana, los cuales describen más adelante.

- **Instrumentos de ordenamiento urbano**

Son diversos los instrumentos de gestión y apoyo técnico de que dispone el ordenamiento urbano de los municipios. Estos pueden clasificarse como instrumentos de gestión, control y financiero.

Los instrumentos de gestión incluyen, entre otros, planes de ordenamiento urbano, planes parciales, planes de renovación urbana, declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, bancos inmobiliarios, expediente urbano y planes de viviendas de interés social.

El plan de ordenamiento urbano es de hecho el principal instrumento de gestión hacia cuyos objetivos apuntan los demás instrumentos. Los planes parciales complementan al plan de ordenamiento, en áreas determinadas del suelo urbano y de expansión, además de la que deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanísticas, macro proyectos y otras operaciones urbanas especiales (Ley 388/97, Art. 19).

Los planes de renovación urbana son aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de las tierras y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación y aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales (Ley 9189, Art. 30).

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

Los bancos inmobiliarios, llamados bancos de tierras en la ley 9 de 1989, son establecimientos públicos locales encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio de los inmuebles necesarios para la ejecución de los planes de ordenamiento territorial (Ley 9/89, Art. 70; Ley 388/97, Art. 118).

El expediente urbano consiste en un sistema de información, conformados por documentos, planes e información georeferenciada, acerca de la organización territorial y urbana. Este expediente dará soporte a los diagnósticos y definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial (Ley 388/97, Art. 112).

Los programas de vivienda de interés social se desarrollan para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menor ingreso (Ley 388/97, Arts. 91 y 92).

Los instrumentos de control incluyen entre otros, las licencias de urbanización o construcción, sanciones, enajenación voluntaria y expropiación.

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

La ley establece también sanciones para toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que infrinja o contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas. Se consideran igualmente infracciones urbanísticas, la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios que contravengan las normas de uso del suelo, lo mismo que la ocupación temporal o permanente del espacio pública con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones sin la respectiva licencia (Ley 388/97, Art.103). Las sanciones consisten básicamente en multas económicas y en casos extremos la demolición de la construcción.

La enajenación voluntaria y expropiación son instrumentos utilizados para hacer posible el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de ordenamiento. La ley explica ampliamente los procedimientos para su aplicación.

- **Los instrumentos financieros** incluyen, entre otros, las compensaciones por obras públicas, la participación en la plusvalía, el impuesto de estratificación socio económica y los aportes de la Nación destinados a la prevención y atención de desastres.

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

La participación en la plusvalía parte del concepto de que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios (plusvalía) que dan derecho a las entidades públicas a participar de estos beneficios. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano (Ley 388/97, Art. 73). Se consideran como hechos generadores de plusvalía, la incorporación del suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, el establecimiento o modificación de la zonificación de usos del suelo, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez (Ley 388/97, Art. 74).

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

Finalmente la Nación destina, de sus ingresos corrientes, recursos financieros para los municipios destinados a la prevención y atención de desastres, a partir de la adecuación de áreas urbanas y rurales localizadas en zonas de alto riesgo, reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres (Ley 60/93, Art. 21, numeral 12).

- **Componente rural de los planes de O, T.**

Se define como un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. El plan de ordenamiento municipal y Distrital, en lo que respecta al componente rural debe contener, entre otros, los siguientes aspectos (decretos 2117/69, 2811/74, 1333/86, 2655/88, 2303/89, 710/90; leyes 21/91, 70/93, 99/93, 160/94 y 388/97):

a) Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

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

c) La consideración de áreas protegidas para la conservación, preservación y lo recuperación de recursos naturales y paisajísticos, así como áreas para la conservación, preservación y lo recuperación del patrimonio cultural (histórico, arqueológico, folclórico, etc.) y áreas para la protección de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o disposición final de desechos sólidos o líquidos. El plan debe indicar los usos permitidos, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

d) La indicación de las áreas que presentan riesgos pan la ocupación humana y el manejo que ha de darse a las mismas, así como los planes de recuperación y control para la prevención de desastres y la relocalización de la población y actividades ubicada en las áreas críticas, de acuerdo con las regulaciones existentes.

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

f) La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto, mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

g) El señalamiento de áreas de reservas campesinas.

h) La consideración en el plan de áreas de reserva de entidades de derecho público, de desarrollo empresarial, resguardos indígenas, áreas de reserva

minera indígena, tierras de comunidades negras, reserva de tierras para reubicación de asentamientos humanos, reservas naturales de la sociedad civil y zonas fronterizas; de acuerdo con las disposiciones específicas que regulan estos asuntos.

1) La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y del equipamiento social.

j) La parcelación de predios rurales destinados a viviendas campesinas.

Al igual que lo que ocurre con el componente urbano del plan de ordenamiento municipal, el contenido del componente rural varía en función del nivel de desarrollo, complejidad y especialización alcanzando por las actividades primarias del municipio dentro de la organización regional y nacional del territorio, así como por el grado de dotación de recursos naturales que éste posea y la vocación de uso; y está condicionada por las políticas de desarrollo rural, las directrices, normas y regulaciones sobre conservación, recuperación y manejo de recursos naturales y culturales, las normas sobre infraestructuras básicas relativas a la red vial, sistema de abastecimiento de aguas, saneamiento ambiental, suministro de energía, manejo de recursos mineros, al igual que las estrategias de manejo de zonas expuestas a riesgos y desastres naturales, de zonas fronterizas etc.

Para los Esquemas de Ordenamiento Territorial, destinados a los municipios con menos de treinta mil habitantes, aplican las disposiciones establecidas en el Decreto 879 de 1998, reglamentario de la Ley 388, las cuales se transcriben a continuación:

Capítulo Cuarto

Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial

Artículo 12.- Planes Básicos de Ordenamiento Territorial. Los municipios con población entre treinta mil (30.000) y cien mil (100.000) habitantes deberán adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, en los términos del artículo 23 de la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes.

Los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial contemplarán los componentes general, urbano y rural, señalados en el artículo 11 de la ley 388 de 1997.

Artículo 13.- El Componente General de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial. El componente general de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial señalará los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo que permitan localizar acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del territorio municipal, y desarrollar un modelo de ocupación del territorio que posibilite identificar, delimitar y definir la localización de los siguientes aspectos estructurantes:

1. Áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.
2. Áreas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.
3. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
4. Sistemas de comunicación entre el área urbana y rural y de éstas con el contexto regional.

5. Actividades, infraestructuras y equipamientos.
6. La clasificación del territorio en suelo urbano, de expansión urbana y rural y para el primero de éstos, así como para las cabeceras corregimentales, la determinación del correspondiente perímetro urbano, el cual a su vez no podrá ser mayor que el perímetro de servicios o sanitario.

Todas las decisiones de aspectos estructurales del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales.

Artículo 14.- El Componente Urbano de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial. El componente urbano de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.
2. Conjuntos urbanos, históricos y culturales.
3. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
4. Infraestructura para vías y transporte.
5. Redes de servicios públicos.
6. Equipamientos colectivos y espacios públicos libres para parques y zonas verdes y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.
7. La estrategia de mediano plazo para programas de vivienda de interés social.
8. Planes Parciales y Unidades de Actuación Urbanística.

Artículo 15.- El Componente Rural de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial. El componente rural de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada, por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

2. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
3. Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos.
4. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.
5. Centros poblados y áreas suburbanas.
6. Equipamientos de salud y educación.
7. Expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

Artículo 16.- Esquemas de Ordenamiento Territorial. Los municipios con población inferior a los treinta mil (30.000) habitantes deberán adoptar Esquemas de Ordenamiento Territorial en los términos del artículo 23 de la ley 388 de 1997 y demás normas concordantes. No obstante, los municipios con estas características que presenten dinámicas importantes de crecimiento urbano, podrán adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial.

Los Esquemas de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los componentes general, urbano y rural.

El componente general de los esquemas de ordenamiento territorial señalará como mínimo los siguientes aspectos:

1. Los objetivos, estrategias y políticas territoriales de largo plazo, para la ocupación y el aprovechamiento del suelo municipal.
2. La clasificación del territorio municipal en suelo urbano y suelo rural. Esta definición incluye la determinación del perímetro urbano para las cabeceras de los corregimientos.
3. La delimitación de las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.
4. La determinación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos.

El componente urbano de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar y definir la estructura general del suelo urbano, en especial, los siguientes aspectos:

1. El Plan de vías.
2. El plan de servicios públicos domiciliarios.
3. La expedición de normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

El componente rural de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada, por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.
2. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
3. Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos.
4. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.
5. Equipamientos de salud y educación.

Capítulo Quinto

Presentación de los Planes de Ordenamiento Territorial

Artículo 17.- Proceso de Planificación. Los resultados del proceso de planificación del ordenamiento territorial se consignarán en los siguientes documentos, que formarán parte integrante del Plan:

1. Documento técnico de soporte,
2. Documento resumen y,
3. Acuerdo que adopta el Plan.

Artículo 18.- Documento Técnico de Soporte. El documento técnico de soporte contiene el desarrollo, la descripción y la aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del Plan. Este documento incluirá como mínimo las siguientes partes:

1. La planificación, referida a la planificación territorial del municipio o distrito en los tres (3) componentes, general urbano y rural, sobre las cuales se soportan las definiciones y decisiones de ordenamiento que incorpora el Plan.
2. Los planos generales, que corresponden a los documentos gráficos del Plan de Ordenamiento Territorial e incorporan e ilustran todos los temas que componen el análisis espacial del territorio y el modelo de ocupación adoptado.
3. La gestión y financiación, que contiene la formulación y adopción de los instrumentos y procesos de implementación del Plan.
4. El programa de ejecución, que define con carácter obligatorio las actuaciones que se realizarán en el corto plazo por parte de la administración municipal o distrital y expone las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables, los recursos respectivos y el esquema de gestión, financiación, ejecución y seguimiento de esas iniciativas en concordancia con el plan de inversiones del municipio o distrito.

Artículo 19.- Documento Resumen. El Plan de Ordenamiento Territorial deberá tener un documento de resumen o memoria explicativa como medio de divulgación y socialización para que la ciudadanía conozca la síntesis y conclusiones generales del mismo. La memoria debe contener una explicación didáctica de los objetivos, estrategias y políticas del Plan y de las principales líneas de acción emanadas de sus diagnósticos, de forma tal que se presenten sintéticamente los problemas a resolver y las propuestas para la organización del territorio urbano y rural.

Artículo 20.- Acuerdo que Adopta el Plan. El acuerdo que adopta el Plan aprobará en toda su extensión el documento técnico de soporte y los planos generales. También incluirá en su articulado sus componentes y contenidos, de acuerdo con la siguiente clasificación:

1. Una primera parte que contienen los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para el manejo de la totalidad del territorio.
2. Una segunda parte que adopta la clasificación del suelo de acuerdo con la establecida en la ley en urbano, de expansión urbana, suburbano, rural y de protección, así como la definición de cada uno de los respectivos perímetros. Como suelo urbano también deberán definirse las áreas de las cabeceras corregimentales.
3. Una tercera parte donde se determinen los usos generales del suelo y los parámetros o rangos para la determinación posterior de las áreas de cesión.
4. Una cuarta parte que determina las características básicas, dimensiones y localización de los sistemas estructurantes del territorio municipal, tanto en su parte urbana como rural y describe sus respectivos planes, programas y proyectos para su desarrollo: el plan vial y de transporte, los planes para cada uno de los servicios públicos domiciliarios, el plan del espacio público y su articulación con el sistema de soporte ambiental municipal, la estructura y la localización de equipamientos colectivos y los programas de vivienda necesarios para atender la demanda municipal.
5. Una quinta parte que define tanto para los suelos urbanos, como de expansión y suburbanos los distintos tratamientos o potencialidades de utilización a partir de la siguiente categorización: desarrollo, consolidación, renovación urbana, conservación y mejoramiento integral, estableciendo para cada uno de ellos, sus particularidades en cuanto a localización, usos principales, complementarios y compatibles, densidades, índices básicos de edificabilidad y demás contenidos técnicos de planificación y gestión que permitan su aplicación real.
6. Una sexta parte que establece los planes parciales prioritarios, su delimitación, objetivos y estrategias básicas de diseño e instrumentos para su implementación y la delimitación de las unidades de actuación urbanística a través de las cuales se desarrollarán los planes parciales.
7. Una séptima parte que adoptará el programa de ejecución correspondiente a la vigencia del período de la administración municipal.

Parágrafo: Los planos generales que se deben adoptar como mínimo, son los

siguientes:

1. El plano que define la estructura general del territorio a largo plazo que contiene los elementos estructurantes del municipio, es decir: los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio y de éste con los sistemas regionales y nacionales; el señalamiento de áreas de reserva, de conservación y de protección ambiental; la determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos urbanos; la localización de infraestructura y equipamientos básicos; la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente determinación de los perímetros.
2. Los planos de detalle del suelo urbano, que deberán contener como mínimo los usos y tratamientos del suelo, los sistemas estructurantes del territorio, el señalamiento de áreas de reserva, de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, y ambiental, las zonas de amenaza y riesgo, la localización de actividades, infraestructura y equipamientos básicos; el sistema de espacio público y la determinación de planes parciales, la determinación de las áreas morfológicas homogéneas y, la determinación de las zonas o subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas generadoras de la participación en plusvalía.
3. Los planos de detalle del suelo rural, que deberán contener como mínimo la determinación de los usos, el señalamiento de las áreas de reserva, de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, y ambiental, la localización de actividades, infraestructura y equipamientos básicos; y las zonas de amenaza y riesgo.
4. El plano que refleje el programa de ejecución, que deberá contener como mínimo los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente; la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social y las zonas de mejoramiento integral; así como los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios.

Artículo 21.- La Vivienda de Interés Social en los Planes de Ordenamiento Territorial. Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 92 de la Ley 388 de 1997, los municipios y distritos para determinar los porcentajes de suelo que debe destinarse a programas de vivienda de interés social, tendrán en

cuenta el estudio de demanda que deben realizar.

El estudio de demanda de vivienda de interés social también constituye un elemento para que los municipios y distritos determinen sus necesidades de vivienda de interés social y definan los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente.

Capítulo Sexto

Formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial

Artículo 22.- Formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Los municipios o distritos deberán formular el Plan de Ordenamiento Territorial obedeciendo una secuencia de cinco (5) etapas, alrededor de las cuales se articulen los desarrollos temáticos y los procesos del plan:

1. Etapa preliminar,
2. Diagnóstico,
3. Formulación,
4. Instrumentos de implementación y,
5. Seguimiento.

Artículo 23.- Etapa Preliminar. Esta etapa comprende: un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y de los procesos de participativos requeridos para la elaboración del Plan; la identificación de los recursos y actividades necesarias para la elaboración del plan; la definición de los temas estratégicos y prioritarios de la proyección espacial de actividades en el territorio en función de la vocación del municipio o distrito acorde con las políticas sociales y económicas definidas en el Plan de Desarrollo y; la formulación de la estrategia de articulación con el Plan de Desarrollo y otros planes sectoriales.

Como resultado de esta etapa debe obtenerse:

1. La cartografía que contenga la espacialización de la información de fuentes secundarias, como Plan de Desarrollo, proyectos de inversión, dimensiones y atributos y la visión urbano - regional.
2. Escenarios de ordenamiento del territorio para el futuro desarrollo del municipio o distrito.
3. Documento síntesis de la primera valoración sobre información secundaria, la cual contendrá: el estado general de la información existente, los vacíos y entidades responsables, y las conclusiones que permitan una aproximación a los problemas y conflictos del municipio o distrito.

Artículo 24.- Diagnóstico. El diagnóstico deberá permitir consolidar la imagen actual del territorio para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos espaciales. Dicho diagnóstico deberá incluir el análisis de la visión urbano - regional del municipio o distrito. También incorporará las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural, en lo ambiental, lo económico y social, así como lo cultural y lo institucional. Igualmente, incorporará los atributos o elementos estructurantes del territorio.

Como resultado de esta etapa debe obtenerse:

1. La presentación del diagnóstico por cada uno de los temas.
2. Los planos técnicos y de percepción social de la visión urbano - regional, las dimensiones y los atributos.
3. Un documento síntesis.

Artículo 25.- Formulación. La formulación del Plan comprende el proceso de la toma de las decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, las cuales se traducen en los componentes generales y su contenido estructural, urbano y rural. Igualmente deberá incluir las acciones y actuaciones que serán incorporadas en el programa de ejecución. El resultado de esta etapa son los documentos enunciados en el artículo 17 del presente decreto, los cuales serán sometidos a la aprobación de las instancias competentes.

Artículo 26.- Implementación. La etapa de implementación comprende las

acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del Plan de Ordenamiento en aspectos tales como los financieros, de capacidad institucional, de desarrollo técnico y de capacidad de convocatoria y de concertación.

Artículo 27.- Evaluación y seguimiento. La etapa de evaluación y seguimiento se desarrollará de manera permanente a lo largo de la vigencia del Plan de Ordenamiento con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, a que se refiere el artículo 31 del presente decreto.

Capítulo Séptimo Procedimiento de adopción de los Planes

Artículo 28.- Procedimientos. Para asegurar la participación comunal en el ordenamiento territorial, para la concertación y consulta del plan y para la aprobación del plan de ordenamiento territorial, se seguirá lo dispuesto por los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 29.- Adopción del Plan de Ordenamiento Territorial. De conformidad con el artículo 26 de la ley 388 de 1997, transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial sin que el Concejo Municipal o Distrital adopte el Plan, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.