

# 14. Inclusión del componente ambiental en el ordenamiento del territorio como estrategia para una gestión ambiental eficaz

Melisa Betancur Quiceno<sup>1</sup>

## Introducción

Colombia es considerado uno de los doce países megadiversos del mundo, debido a sus características tanto geofisiológicas como fisiogáficas y, su posición en la zona ecuatorial, su variedad de biomas, ecosistemas y formas de vida hacen que sea reconocido como un lugar privilegiado con gran cantidad de recursos naturales (MAVDT, 2009). Sin embargo, sus ecosistemas han sido modificados por la explotación de los recursos naturales para la obtención de materias primas o con el fin desarrollar actividades que permitan satisfacer las necesidades del ser humano.

El panorama de afectación a los ecosistemas por la explotación de recursos naturales se convirtió en un tema de carácter global, por lo que se hizo necesario estudiar el tema a profundidad y, fue a partir del Informe de Brundtland de 1987 que se logró evidenciar la crisis ambiental en el mundo y, la necesidad universal de adoptar el modelo de desarrollo sostenible, concepto que fue apoyado por la comunidad internacional y, pasó a ser el referente universal para la formulación de políticas públicas (Pérez, 2008: 8; MADS, 2012: 11). En Colombia el concepto de desarrollo sostenible fue incluido en la Constitución Política de 1991, así como en la ley encargada de desarrollar la política ambiental del país: la Ley 99 de 1993, la cual incorpora los principios acordados en la Declaración de Río de 1992 y; crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA) como un conjunto de orientaciones, normas, programas, políticas e instituciones que desarrollan los principios generales ambientales de la Constitución Política (MADS, 2012: 11).

---

<sup>1</sup> Bióloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Magíster Gestión Ambiental de la Pontificia Universidad Javeriana.

Sobre el SINA, las instituciones que lo conforman se encargan de identificar un problema ambiental y (de acuerdo con el marco legal) diseñar, formular e implementar planes, programas y políticas ambientales que permitan encontrar soluciones a corto, mediano y largo plazo. Este conjunto de herramientas se conocen como “gestión ambiental” y, tiene como objetivo mejorar la oferta y la calidad ambiental, dentro de ellas destaca el ordenamiento territorial, dado a que mediante esta herramienta se intenta favorecer la sostenibilidad ambiental, conservar y preservar los recursos naturales y garantizar la prestación de servicios ecosistémicos (Pinzón, 2016:427).

La inclusión del tema ambiental en el ordenamiento y planificación del territorio hace parte de mandatos a nivel mundial, incluido en tratados internacionales y en normas ambientales nacionales que buscan dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos. En razón a ello, Colombia incluye contenidos ambientales en el ordenamiento territorial en la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, complementada posteriormente por la Ley 1454 de 2011, que junto con otros instrumentos busca ordenar el territorio bajo el concepto de desarrollo sostenible (Pinzón, 2016:428).

### **Antecedentes**

La planificación ambiental se configura como el uso inteligente de la tierra, la distinción de las clases de suelo y, la dependencia del ser humano a la misma para la satisfacción de sus necesidades de vivienda y alimento (Ely, 1930:10). Por su parte, el ordenamiento tiene como fin alcanzar mejores condiciones de calidad de vida y, al mismo tiempo la construcción de un orden deseado (Hernández, 2010:98). No obstante, el uso de la tierra a nivel mundial no se ha hecho de acuerdo con planes especiales que permitan un buen manejo del suelo (Ely, 1930:11) y, es que, además se debe tener en cuenta que al ser un proceso que implica el uso del territorio, los grupos sociales también se ven involucrados, en la medida que, es allí donde llevan a cabo sus actividades y tienen pleno conocimiento del mismo (Hernández, 2010: 98).

De acuerdo con Lévi-Strauss (1997), si bien el ordenamiento se ha dado desde que el ser humano modifica su hábitat (citado en Hernández, 2010: 98), para los indígenas significa que “cada cosa sagrada debe estar en su lugar”, es decir, el orden que tiene el universo, el cual se altera al modificar un elemento. En contraste, para el imaginario de origen español, que se adopta posteriormente y, prevalece en la fundación de las ciudades en América, el orden hace referencia a aquellas tierras trabajadas, cultivadas y libres de elementos naturales (Hernández, 2010: 98; Márquez, 1996: 1; Sanabria.2014: 14).

Existen diferentes interpretaciones y formas de entender la naturaleza y la ordenación, algunas de ellas prevalecen a nivel mundial al hablar de ordenamiento territorial (Flórez y Rodríguez, 2016; Hernández, 2010: 99). De acuerdo Massiris (2002a), que tras una búsqueda de las diferentes definiciones de ordenación territorial y de naturaleza, concluye que existe multiplicidad de definiciones alrededor del tema y falta de consenso internacional, pues se define la ordenación territorial como disciplina científica; técnica administrativa; estudio interdisciplinario; conjunto de políticas; estrategia de desarrollo o un conjunto de acciones político-administrativas.

En el caso del ordenamiento territorial, la definición común muestra que su objetivo es regular u organizar el uso, transformación y ocupación del territorio, con el fin de hacer uso sustentable de los recursos naturales conforme a los patrones adecuados de distribución de asentamientos y actividades económicas (Massiris, 2002a; Massiris,2005b: 15). Es entonces, el resultado del proceso técnico- político- administrativo, que busca ordenar el territorio por medio de las acciones económicas y de las políticas públicas, teniendo en cuenta las potencialidades y limitaciones del territorio (Massiris, 2002a; Massiris, 2005b: 15-16).

Los disensos conceptuales son muestra de los diferentes intereses de los actores que se encuentran en el territorio, así como también de la dificultad de satisfacer las necesidades e ideales de todos frente al tema (Hernández, 2010:99). Este escenario obstaculiza el ordenamiento del territorio no solamente por los múltiples intereses de las comunidades o sectores que utilizan recursos naturales, sino por el modelo a partir del cual los países se desarrollan para conseguir el crecimiento económico (Guimarães, 1994:34).

Sin un consenso conceptual de ordenamiento territorial en América Latina se empieza a hablar de ordenación del territorio a inicios de la década de los ochenta, como descentralización, políticas ambientales, urbanísticas y de desarrollo económico social, entre otras (Massiris, 2002 a: 105-132). En los inicios del uso y aplicación de este concepto surge la primera estrategia de planificación de cuencas hidrográficas, cuyo objetivo fue formular planes de carácter económico enfocados a resolver los problemas de retraso en las condiciones de desarrollo de las regiones; sin embargo, la falta de visión global predominó en dichos planes (Massiris, 2002a: 105-132), además del dilema acerca de la sustentabilidad, la privatización de la naturaleza y los derechos de propiedad sobre los recursos naturales (Guimarães, 1994:39).

Por otro lado, la crisis ambiental en todo el mundo, derivada del crecimiento descontrolado de la población, el uso inadecuado de los recursos naturales y la pobreza llevan al planteamiento de soluciones internacionales para dicha problemática. Es en ese contexto que surgen instrumentos internacionales ambientales que resaltan la importancia del ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable para la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades, la distribución equitativa de los recursos naturales, económicos y, la igualdad social. A partir de allí, se habla de una planificación de los recursos como tarea a cargo del Estado (Guimarães, 1994:34).

Producto de estos eventos, surgen nuevas concepciones y enfoques sobre la planificación, que tendría que ser más global, democrática y con alto contenido ambiental. Es así como la inclusión del tema ambiental en la planeación se da bajo la perspectiva de ecodesarrollo, planteada en 1973 por Maurice Strong, la cual tenía como fin incluir la variable ambiental en la idea de desarrollo económico y social. De esta forma, las políticas económicas y sociales se definirían teniendo en consideración los efectos ambientales y la diversidad geográfica (Massiris, 2006c:33) y, las sociedades deberían organizarse en función y uso racional de los ecosistemas; pese a ello, fue con los resultados del Informe de Brundtland que los países tomarían como referencia el concepto de desarrollo sustentable.

Lo anterior debido al factor tensionante para el ambiente del crecimiento acelerado de la población, que plantea un reto en la planificación urbana, la cual constituye el eje central del territorio (Massiris, 2002a; UN-HABITAT, 1976). Asimismo, se daba la preocupación sobre el crecimiento acelerado

de la población a nivel mundial, tema discutido en las mesas de trabajo de las problemáticas ambientales relacionadas con dicho crecimiento y el uso de los ecosistemas para diferentes actividades extractivas, (CEPAL-PNUMA, 2002), pues, las implicaciones de estos temas generan son de carácter transfronterizo, lo cual exige de estrategias encaminadas a mantener la función y estructura de los ecosistemas y recursos naturales (Guimarães, 1994:32).

### **Tratados internacionales relacionados con el ordenamiento territorial**

Los problemas ambientales en todo el mundo llevaron a la comunidad internacional a crear tratados e informes que buscan ponerles fin y ofrecer soluciones. Respecto a los tratados, aun sin mencionar el ordenamiento ambiental, empiezan a dar luz sobre la importancia del ambiente y su relación con la calidad de vida del ser humano, siendo uno de los hitos internacionales que resulta de esta preocupación, la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, Hábitat I (1976), del cual se derivó el Plan de Acción de Vancouver, que bajo un enfoque holístico, persiguió el abordaje y control de las cuestiones del crecimiento urbano, sugiriendo a los gobiernos desarrollar estrategias y políticas nacionales relacionadas con el uso y tenencia del suelo, el crecimiento de la población, la infraestructura, los servicios básicos y la provisión de la vivienda y empleos adecuados (UN-HABITAT, 1976).

Ahora bien, el anterior tratado se dio en el marco de lo dispuesto en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972), que reconoce la importancia de la protección y el mejoramiento del medio humano natural y artificial como un deber de los gobiernos y deseo de los pueblos, en tanto afecta el bienestar y el desarrollo del mundo entero, siendo la clave para el goce de los derechos humanos (Organización de las Naciones Unidas, 1972), en cuanto al ordenamiento, se resalta la importancia de la ordenación de los recursos naturales y sus relaciones con el medio (Bejarano, 2017: 76). Posteriormente, se reconoce a través de la Carta Mundial de la Naturaleza que los beneficios de la naturaleza dependen del mantenimiento de los procesos naturales y la diversidad de las formas de vida, las cuales se encuentran en peligro por la explotación excesiva y la destrucción de hábitats (Organización de Naciones Unidas, 1982).

Más adelante, está el informe de Brundtland, que cumplió un papel muy importante en la incorporación del ambiente en el ordenamiento territorial, ya que por primera vez, en un intento de eliminar la confrontación entre el desarrollo y la sostenibilidad, nace el concepto de desarrollo sostenible, entendido como el proceso que busca satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Sin embargo, como veremos más adelante, tal iniciativa no condujo a un verdadero cambio en el modelo de desarrollo de ningún país, en cambio, fue el punto de partida para la formulación de nuevos problemas conceptuales (Organización de Naciones Unidas., 1987; Guimarães, 1994:36). Desde este informe los países latinoamericanos reemplazaron el enfoque de ecodesarrollo por el concepto de desarrollo sustentable, haciendo un esfuerzo por tener una visión integral sobre el problema de desarrollo y ambiente.

La construcción de la visión integral del problema de desarrollo y ambiente sería presentada mediante un documento en la Cumbre de Río por los representantes de los países, dentro de los cuales se encontraba Colombia (Massiris, 2002a: 105-132). Dicho informe titulado Nuestra Propia Agenda Sobre el Desarrollo y Medio Ambiente propone siete líneas sobre las cuales deben trabajar los países con el fin de construir una agenda basada en el desarrollo sostenible, que son: 1) la erradicación de la pobreza, 2) el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, 3) la ordenación del territorio, 4) el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, 5) Una nueva estrategia económica y social, 6) La organización y movilización social, y 7) La reforma del Estado (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991). Este documento resalta la ordenación del territorio como un tema de vital importancia para cumplir las metas de desarrollo sustentable, en la medida que, se basa en el uso adecuado de los recursos (Massiris, 2002a; Massiris, 2006c).

Más adelante, el reconocimiento al derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza se da como resultado de uno de los principios formulados en la Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). A partir de este tratado se entiende que las consecuencias del mal uso de los recursos naturales no pueden ser disociadas de los problemas del desarrollo; el entendimiento de esta relación implique que los países cumplan los objetivos del desarrollo sustentable,

superando la pobreza, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda, sustitución de energías y procesos de innovación tecnológica (Guimarães, 1994:32).

Uno de los principios relacionados con la ordenación es aquel que reconoce la soberanía de los Estados para explotar sus propios recursos y la responsabilidad de establecer políticas de desarrollo y ambiente, para que las actividades dentro de su jurisdicción no causen daños ambientales a otros estados o zonas fuera de sus límites (Organización de Naciones Unidas, 1993). La citada declaración produjo resultados como el Plan de Acción para Alcanzar los Compromisos de la Carta de la Tierra y la Agenda 21 (Organización de las Naciones Unidas, 1992; Bejarano, 2017: 76).

Fue desde la Conferencia de Rio de 1992 que países como Colombia tuvieron un proceso de evolución en cuanto a marcos regulatorios ambientales (CEPAL-PNUMA, 2002), que con el compromiso de cumplir los objetivos ambientales acordados intensifica el desarrollo y aplicación de legislación ambiental y, además crea ministerios e instituciones que se encargarían de la gestión ambiental. De acuerdo con un informe de CEPAL-PNUMA (2002), el ordenamiento territorial es uno de los temas que presenta mayor avance legislativo en América Latina desde esta declaración.

Por otra parte, durante la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos, se había alcanzado un nivel crítico del deterioro de los asentamientos y las condiciones de vida. Reconociendo los principios de Hábitat I y la Carta de Naciones Unidas, la conferencia se enfocó en garantizar una vivienda adecuada para todos y lograr que los asentamientos humanos fueran más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos. Entonces, los niveles de pobreza seguían siendo un impedimento para alcanzar las metas de desarrollo sostenible a las que se habían comprometido los países; así como también lo era el retraso en la formulación de políticas asociada a la falta de recursos (UN-HABITAT, 1996; MADS, 2002:8).

El compromiso de la comunidad internacional y el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible se reafirman en la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible en 2002, donde se busca resolver los puntos no alcanzados en los informes pasados. Los Estados se comprometen a la construcción de una sociedad humanitaria, equitativa y generosa que

respete la dignidad de todos los seres humanos y en la cual se promueva (en los planos mundial, nacional, regional y local) el desarrollo económico y social de la mano de la protección ambiental. En esta cumbre se destacó la obligación de la protección de los bienes ambientales, entre los cuales se encuentra el suelo con herramientas tales como la ordenación (Organización de las Naciones Unidas, 2002).

Bajo el contexto de los compromisos adquiridos en los tratados internacionales, en el caso de América Latina, desde los años setenta y ochenta va surgiendo un interés por regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales proveniente de la idea de ecodesarrollo y posteriormente de desarrollo sostenible (Massiris, 2002a; Hurtado de Barrera, 2000). La intensificación de políticas ambientales e incorporación de variables ambientales en Latinoamérica fue el resultado de los desequilibrios generados por el modelo económico, la explotación intensiva de recursos naturales y el crecimiento poblacional acelerado que llevó a una ocupación desordenada y un uso excesivo de recursos naturales (Massiris, 2006:36). En el caso de Colombia, en cumplimiento de los compromisos internacionales se desarrolla una Constitución Verde o Ecológica, con el fin de proteger y hacer uso racional de los recursos naturales, además de lograr un ordenamiento efectivo del territorio (Bejarano, 2017: 77; Vásquez, 2015:38).

## **Ordenamiento territorial en Colombia**

El ordenamiento del territorio se ha dado desde que el ser humano habita la tierra, sin embargo, su proceso y contexto ha cambiado. En 1905 en Colombia, bajo el gobierno de Rafael Reyes, se produjo un cambio en la división política y administrativa (Mendoza, 1995:49), cuyo fin era la subdivisión de los grandes departamentos para aliviar los desequilibrios políticos, económicos y sociales causados por la Guerra de los Mil Días (Hernández, 2010:100). Más adelante, debido a la creciente concentración y crecimiento del urbanismo, resultado de diferentes dinámicas nacionales, se crean normas en busca de la promoción de la organización territorial del Estado (Vásquez, 2015:27).

En materia ambiental, fue hasta 1942 cuando se establecieron las zonas forestales protectoras en el marco de la ordenación territorial, sin embargo, sin instrumentos de control efectivos, dichas regulaciones no tuvieron

éxito. El cambio se comenzó a presentar con la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Ambiente (1974) que constituye las bases para el ordenamiento ambiental del territorio y, además reglamenta los usos de los recursos naturales y las áreas de ordenamiento ambiental (Massiris, 2006c:81). La evolución de las estrategias y planes avanza hasta llegar a la planificación de los usos urbanos estipulados en la Ley 9 de 1979 o Código Sanitario, la cual es modificada por medio de la Ley 9 de 1989 o Ley de reforma Urbana, que constituye la base de la Ley 388 de 1997. (Massiris, 2002-a: 105-132).

Por su parte, la Constitución Política de 1991, considerada como una Constitución Ecológica o Verde, en respuesta al derecho ambiental internacional y la preocupación por los problemas ambientales (Arias & Vargas, 2010:280), incluye el ambiente como un determinante de superior jerarquía para la elaboración de planes de ordenamiento territorial (Vásquez, 2015:13). Además de esto, incorpora el concepto de desarrollo sostenible para las actividades de carácter económico y el uso y manejo de los recursos naturales, así como deber del Estado realizar dicha planificación (Massiris, 2006c:79). Pese a ello, esta Carta constitucional incluye un sesgo en la división político-administrativa (Ramírez, 2005: 35).

En desarrollo de lo dispuesto en la Constitución, la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial establece la distribución y competencias de la Nación y de las entidades territoriales (Hernández, 2010:100), con el fin de prevenir los conflictos generados por los diferentes tipos de uso del territorio y alcanzar el modelo de desarrollo sostenible. Asimismo, la Ley 99 de 1993 se encarga de crear el Sistema Nacional Ambiental; definir el ordenamiento ambiental del territorio y otorgar funciones de ordenación en aspectos ambientales al Ministerio y a las Corporaciones Autónomas Regionales (Bejarano, 2017: 75-80). En este escenario, la planificación y el uso del suelo se da a partir del establecimiento de áreas de conservación, preservación y restauración, entre las cuales están el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, compuesto por el Sistema de Parques Nacionales, áreas regionales y municipales protegidas y reservas de la sociedad civil (Massiris, 2002:84).

En 1995, con la formulación de la Política Urbana Ciudades y Ciudadanía por parte del Ministerio de Desarrollo Económico, enmarcada en la preocupación del proceso acelerado de urbanización, surgen mayores

instrumentos para que las autoridades municipales puedan incidir en la dinámica de sus territorios. Estas se basan en la dimensión social, cultural, político-institucional y económico, de igual forma tiene en cuenta atributos urbanos tales como sistemas de movilidad, sistemas de servicios públicos, suelo, vivienda y espacio público (Hernández, 2010:100). El nuevo enfoque dejaría de lado la visión de ciudad en cuanto al uso, ocupación del suelo y movilidad como factores determinantes de su funcionalidad interna y, en su lugar, tendría en cuenta la integración del territorio.

Posteriormente, en 1996 se expiden las guías metodológicas y conceptuales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para el ordenamiento urbano, municipal y departamental en Colombia, las cuales aportaron en el ordenamiento del territorio con una visión geográfica, esto es, con una regulación de uso, ocupación y transformación del mismo (Massiris, 2009d: 17). Esta guía plantea una definición diferente de ordenamiento, según la cual es “una política de Estado e instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente” (Citado en Massiris, 2009d:15).

Los cambios conceptuales desarrollados en dichos documentos serían considerados en 1996 en el Congreso de la República donde se debatiría la reforma de la Ley 09 de 1989, incorporando el concepto de ordenamiento territorial municipal, cuya visión del territorio sería más amplia e integral (Massiris, 2009). Producto de ello, se formula la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, que tenía como objetivo corregir algunos temas no resueltos en la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, para así materializar la función social y ecológica de la propiedad contenida en la Constitución Política. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, adoptada mediante las leyes 1454 de 2011 y 388 de 1997, se ocupa del ordenamiento municipal y distrital del territorio y, a su vez, define el concepto y finalidad del ordenamiento (Herrera, 2017: 99) y consagra los determinantes ambientales como un criterio fundamental para la clasificación de usos del suelo y el proceso de ordenamiento territorial basado en la función ecológica de la propiedad (Bejarano, 2017: 79).

Uno de los propósitos de esta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, enunciado en el Artículo 5, consiste en “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 tradiciones históricas y culturales”. Sin embargo, su orientación hacia el desarrollo sostenible liga lo ambiental a la conservación de la naturaleza sin tener en cuenta las actividades humanas o los intereses que se den sobre el territorio, de igual modo, la ley no logra resolver las diferencias conceptuales sobre el ordenamiento territorial, por lo que su ambigüedad llevó a la formulación de nuevas propuestas.

De ahí que se presentará confusión de las entidades territoriales sobre la administración del territorio, los límites de sus jurisdicciones y los conflictos con la población (Mendoza, 1995). Una vez formulada la Ley 388 de 1997, los problemas se incrementarían debido a la variabilidad de concepciones sobre ordenamiento territorial en las instituciones del Estado y demás actores. Dicha falta de claridad y herramientas derivó en la formulación de planes en los que se privilegiaba la planificación del uso del suelo urbano sobre el ordenamiento integral del territorio (Massiris, 2009d:19).

Una vez expedida la Ley 388 de 1997, se dio un plazo de dieciocho (18) meses para la formulación de los primeros planes que darían cumplimiento a la norma, sin embargo, dicho plazo no fue suficiente, pues tuvo varias limitantes, entre ellas: el desconocimiento de los fundamentos conceptuales, metodológicos y técnicos de la ordenación territorial; la falta de recursos financieros y de grupos profesionales para llevar a cabo la tarea y; la falta de información cartográfica (Massiris, 2009d; Ramírez, 2005: 35). Con el transcurso de los años, la dificultad del cumplimiento de la norma y la formulación de planes se suman las diversas normas y políticas sectoriales y territoriales que inciden sobre el territorio de manera desarticulada, sumado a la falta de voluntad política de las autoridades (Mendoza, 1995; Ramírez, 2005: 35).

La ambigüedad entre el ordenamiento territorial como planificación del uso, ocupación y transformación o reorganización política-administrativa, generó no solo la dificultad en la formulación de los planes, sino también los fallos en los planes formulados. Dichos planes debían darse a partir de estudios técnicos, concertación social y participación de las Corporaciones Autónomas Regionales para definir los aspectos ambientales, sin embargo,

prevalían las dificultades técnicas y presupuestales para su ejecución (Massiris, 2009d:21-23). Estas dificultades se verían reflejadas en el cumplimiento de la formulación de los planes, que para el año 2000 solo el 43% de los municipios había formulado los planes correspondientes, que de acuerdo al número de habitantes tenían mayor o menor complejidad (Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial) (Massiris, 2009d:21-23).

Con las dificultades presentes en los planes formulados y el desconocimiento de la integralidad del territorio se incluyen los aspectos generales en dichos documentos. En algunos de los municipios se plantearon metas de abastecimiento de recurso hídrico, mientras que otros buscaban convertirse en municipios sostenibles a partir del uso ordenado de los recursos naturales y del territorio, para éste último se habrían tenido en cuenta la información cartográfica de mala calidad y la imprecisión con los fines que planteaba la ley (Massiris, 2009d: 21-23).

De acuerdo con un informe presentado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017), de los 136 de los primeros planes de ordenamiento territorial formulados en Colombia sólo 63 siguieron de forma general lo estipulado en la Ley 388 de 1997 y, aun así, no incluyeron varios presupuestos necesarios para un buen ordenamiento del territorio. Algunos de estos incorporaron un modelo de ocupación explícitamente, mientras que otros definieron una estructura urbano-rural de manera desagregada de los demás componentes. Dicha desarticulación imposibilitó el trabajo coordinado que requiere la visión global de ordenación del territorio (Herrera, 2017:105).

Dentro de las debilidades en la ordenación territorial se constató la inexistencia o desarticulación de la organización institucional, la ausencia de trabajo articulado e interdisciplinario, así como la falta de experiencia para la gestión, que incluye la tendencia a pensar el territorio desde el punto de vista sectorial. Dichas dificultades pueden ya sea replicar los esfuerzos, o generar contravía en estos. Lo anterior se dio en el marco de la débil visión prospectiva característica de los planes de ordenamiento en América Latina (Massiris, 2002a).

Ahora bien, pese al ejercicio adelantado en la planificación territorial bajo el de desarrollo sustentable, no existe claridad en sus instrumentos, mecanismos de articulación sectorial y territorial, así como en las diferencias y complementariedades, por lo cual la ordenación del territorio puede confundirse con la planificación ambiental o el urbanismo (Massiris, 2002a). Sumado a esto, está la falta de especificación de la ley respecto al deber de formular los planes para el desarrollo sostenible y, aunque, se puede deducir que ese es el objetivo, no existe claridad de cómo llevarlo a cabo, lo que ha desencadenado en: la consideración del ordenamiento para el desarrollo socioeconómico o del ordenamiento para el desarrollo sostenible (Arias & Vargas, 2010:285).

Otra de las debilidades en el ejercicio de planeación en Colombia se relaciona con el enfoque de la misma, a pesar de que el objetivo en la construcción es un orden deseado que permite alcanzar y mejorar las condiciones de calidad de vida de los habitantes (teniendo en cuenta la comunidad y el uso sustentable de los recursos naturales), esta planificación ha tenido un enfoque predominantemente económico (Hernández, 2010:103), que no considera el territorio de manera integral, esto es, con su riqueza cultural y ecológica, lo cual se ve reflejado en algunas de las zonas de mayor importancia ecosistémica, que no son utilizadas de manera armónica o no son reconocidas como zonas de importancia para garantizar la prestación de servicios ecosistémicos.

Adicionalmente está el hecho que desde la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993, la problemática ambiental se ha incrementado debido a factores como, las limitaciones en recursos financieros; la falta de control y vigilancia con respecto a temas ambientales; la debilidad institucional y el conflicto armado; que han llevado a incrementar problemas, tales como, la deforestación; la contaminación y sobreexplotación de recursos naturales; la ocupación de zonas de riego y la disminución del recurso hídrico; entre otros (Massiris, 2006: 89). A lo que se le agrega que, tanto el Código de Recursos Naturales, como la Ley de Ordenamiento Territorial, consideran el suelo como un recurso renovable, definición que queda corta para los demás recursos naturales (Herrera, 2017:112) y, la ocupación del territorio figura una problemática que se incrementa como resultado del conflicto generado frente a la ocupación,

lo que representa un obstáculo para el progreso económico (Fals Borda, 1996).

En el marco de los conflictos relacionados con el ordenamiento, derivados de los compromisos adquiridos en Rio de Janeiro y ratificados en la Ley 99 de 1993, Colombia incorpora una aproximación ambiental que más adelante se vería reflejada en el ordenamiento de cuencas hidrográficas, así como en modificaciones a las normas relacionadas para establecer una ordenación en armonía con el ambiente (Massiris, 2009d). Por medio del Decreto 1729 de 2002 y el Decreto 1200 de 2004, se hace el ordenamiento ambiental de cuencas hidrográficas y, le correspondía a las Corporaciones Autónomas Regionales planificar el uso sostenible de las cuencas, por medio de programas que tendrían como fin conservar, preservar, restaurar y prevenir su deterioro.

Veinte años después de la Constitución de 1991, por medio de la Ley 1453 de 2011, la Ley Orgánica de ordenamiento territorial buscó conciliar los conflictos administrativos presentes en las leyes anteriores y, más adelante se fortalecería el tema de prevención de riesgos y amenazas con la Ley 1523 de 2012 (Herrera, 2017:112). Conforme a lo dispuesto en el Artículo 3 de la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uno de los principios rectores del ordenamiento territorial es la sostenibilidad, es decir, la conciliación entre el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental para garantizar las condiciones de vida de una población. La problemática surge, en diferentes escenarios, que no tienen claridad conceptual sobre el desarrollo sostenible y el ordenamiento del territorio (Guimares, 1994; 36).

En lo que respecta al artículo 7 de la Ley 99 de 1997, que define el ordenamiento ambiental de territorio como “la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible”, no se ha desarrollado la legislación correspondiente, ni se ha reglamentado. De modo que, existe un ordenamiento ambiental del territorio, pero no herramientas ni instrumentos que puedan orientar el proceso (Herrera, 2017:105), por lo que resulta poco probable el éxito de estos planes sin una perspectiva global e integral, la ausencia de mecanismos de participación efectiva y las herramientas necesarias para el ordenamiento (Ramírez, 2004:31).

Teniendo en cuenta el compromiso adquirido con los diferentes tratados internacionales, las actividades ligadas al desarrollo económico en Colombia deberían realizarse sin que sus costos ambientales fueran mayores y, aunque en la actualidad, el ordenamiento tiene como propósito contribuir a la protección del ser humano y del ambiente desde la participación de la comunidad, la distribución armónica de la población, el desarrollo social, económico y político (Hernández, 2010: 105), existen tensiones en la forma de uso y ocupación del suelo, dado que se entiende como un recurso natural y no se tiene en cuenta su relación con la biodiversidad y servicios ecosistémicos (Roja [et al], 2014:13). Adicionalmente, la división del suelo en componentes se ha visto reflejada en las múltiples definiciones del suelo, según la actividad que se vaya a llevar a cabo sobre este. En ese sentido, al entender el suelo como un recurso, se hace evidente la visión utilitarista que lo convierte en un bien de valor económico (Pastorino, s.f: 231), en el que los múltiples intereses sobre el mismo y el territorio, hace que converjan la dimensión ambiental, económica, social y político-institucional de diferentes sectores.

De acuerdo con Mendoza (1995), el territorio es un espacio complejo en el cual se desarrollan las actividades de la sociedad, por lo tanto, su fisionomía, salud y enfermedad dependen de los agentes que lo transforman, es decir, del ser humano y la naturaleza. Esta última moldea el territorio con las fuerzas hídricas, eólicas y telúricas, entre otras, mientras que el ser humano lo divide y lo explota. Dicha apropiación social produce cambios físicos en el territorio que conllevan a la transformación de conciencia de sus habitantes, esta constante transformación amenaza la integridad del territorio y la supervivencia de la especie. Por esto, uno de los retos más importantes es mantener las estrategias de conservación en la planeación del territorio, aun cuando esta no sea la prioridad y existan otros usos e intereses (Ramírez [et al], 2016: 74).

En efecto, el territorio no se trata únicamente de límites territoriales, sino de ordenar entre el ser humano, la ocupación humana y el uso que se le da al mismo, incluyendo los factores político-administrativos, culturales y naturales, asunto que lo hace aún más complejo y conflictivo, pues, como se dijo anteriormente, existen diversos intereses involucrados (Massiris, 2006c: 45; Molina, 2013:51). La visión actual del territorio incluye los factores bióticos y abióticos y la transformación que se da gracias a la dimensión

cultural y simbólica como resultado de la organización y producto de una interacción entre la sociedad y la naturaleza. Esta concepción permite entender el territorio como un recurso y factor de desarrollo y no solo como el espacio en el cual se llevan a cabo las actividades (Ramírez [et al], 2016: 76).

En consecuencia, solo al analizar los procesos y funciones que se dan en el territorio es posible entenderlo como un todo, como un ecosistema regulado por la interacción de los factores bióticos y abióticos que tienen influencia en la diversidad biológica (Odum & Barrett, 2006), esta diversidad es de gran importancia para mantener la estabilidad, resistencia y resiliencia en un ecosistema (Roja [et al], 2014:14). Sin embargo, dicha comprensión se sigue alejando de los procesos de planeación ambiental del territorio como resultado del entendimiento de las consideraciones ambientales vistas únicamente desde la oferta de bienes y servicios ecosistémicos, ligados a las actividades económicas y en función del ser humano (Gallopín, 2003:22). La diversidad, junto con los servicios ecosistémicos, son la base del bienestar y la calidad de vida de los seres humanos, su suministro y mantenimiento dependen de la estructura y función de los ecosistemas, siendo la base de la supervivencia del ser humano y fuente de materias primas, alimento y productos medicinales (MEA,2005: Daily,1997:3-4, MADS. 2012:9: MADS, 2008).

Con base a esto, el interés por proteger la naturaleza y garantizar la disponibilidad de recursos, su protección bajo el concepto de desarrollo sostenible, se integran diferentes factores que permiten entender el territorio (Gallopín, 2003:21), a partir de los criterios ecológicos y los usos del suelo; el aprovechamiento del territorio y su ordenamiento deben tener en cuenta las bases de la restauración y recuperación de recursos naturales, gestión del riesgo, preservación y conservación, en tanto estos son la base del desarrollo económico y social. Siendo así, la inclusión de la biodiversidad en las estrategias de ordenamiento territorial, busca garantizar la función ecológica del territorio (Roja [et al], 2014:14). A su vez, es necesario entender que cada territorio tiene condiciones naturales diferentes, algunos, mayor o menor diversidad biológica, otros con limitaciones de recursos naturales o procesos degradativos, lo cual plantea diferentes tipos de organización y funcionamiento (Massiris, 2006c:46).

Las ciencias ambientales ponen en evidencia que para administrar el territorio se requiere conocer los datos ambientales del territorio y, no sólo como lugar geográfico, asimismo, se resalta que los procesos en los ecosistemas tales como la retención de nutrientes, el mantenimiento de la biodiversidad, la producción de biomasa y el ciclaje de nutrientes, la regulación hídrica, entre otros y, el nivel al que dichos procesos se llevan a cabo se conoce como función ecológica, la cual se altera durante el desarrollo de las actividades productivas sobre el territorio (Roja [et al], 2014:16).

Aun con esto, la transformación del territorio se ha ligado con el progreso en Colombia, concepción que sigue siendo dominante y ha llevado a que en los últimos años se resalte la importancia de ciertos ecosistemas para la prestación de bienes y servicios ecosistémicos para la sociedad (Márquez, 1996).

De acuerdo con MADS (2012), el ordenamiento ambiental del territorio se materializa en la estructuración socioecológica del territorio, lo cual permite definir la estructura ecológica principal para garantizar la conservación de la biodiversidad y formular los lineamientos de manejo ambiental para que la función de los ecosistemas se mantenga y estos puedan seguir suministrando bienes y servicios. Al dar esta importancia a la biodiversidad en la toma de decisiones, los efectos y sinergias sobre el territorio, los mismos pueden ser determinados y analizados a diferentes escalas, para así garantizar que la calidad y cantidad de servicios ecosistémicos siga siendo suministrada (MADS,2012: 40).

## **Conclusiones**

La inclusión de la sostenibilidad ambiental debe ser una prioridad en los planes de ordenamiento territorial para ordenar el territorio de acuerdo a los recursos naturales o las probabilidades de que estos se agoten.

Por esta razón, el tema ambiental debe ser un concepto integrador y articulador, en lugar de verlo como un limitante, para así pensar en la organización de un territorio y como una condición necesaria para mantener el equilibrio entre lo natural y artificial que permitirá impedir el deterioro, la pérdida de biodiversidad y la disminución de la calidad de

vida con el propósito de potenciar las oportunidades del entorno biofísico para satisfacer las necesidades del ser humano (Pinzón, 2016:427).

El desarrollo conceptual y normativo que antecede la Ley 388 de 1997 da lugar a la consideración del tema ambiental en sus apartados, siendo esto un progreso importante en la planificación ambiental, sin embargo, existe una debilidad con respecto a la ejecución de los instrumentos de la política ambiental y del compromiso del estado por desarrollar las herramientas que garantizarían el éxito y la sostenibilidad de los planes de ordenamiento del territorio.

La visión fraccionada de los recursos naturales, la ausencia de una visión sistémica integral y el entendimiento de la conservación como el “no uso” de los recursos naturales son un impedimento para desarrollar y llevar a cabo el concepto de desarrollo sostenible sobre el territorio.

## Referencias

- Arias, F., & Vargas, G. (2010). Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal. *Sociedad y Economía*, 19, 279-304.
- Bejarano-Ramos, C. (2017). Derecho a la propiedad rural y ordenamiento del territorio: conflictos y ponderaciones. En M. Garcia (Ed), *Medio ambiente y ordenamiento del territorio* (pp. 66-93). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Daily GC. 1997. Introduction: What are ecosystem services? In Daily GC. (Ed). *Natures Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Washington: Island Press-
- CEPAL-PNUMA. (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. (1991). *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ely, R. (1930). Land Planning and Education. *The Journal of Educational Sociology*, 10-13.

- Fals Borda, O. (1996). Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Gallopín, G. (2003). Sostenibilidad y desarrollo sostenible. Santiago de Chile: CEPAL ECLAC.
- Guimarães, R. (1994). Desarrollo Desarrollo sustentable: sustentable: ¿Propuesta ¿Propuesta alternativa alternativa o retórica retórica retórica retórica neoliberal? neoliberal? neoliberal? neoliberal? *Eure* XX, 61, 41-56.
- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 19, 97-1010.
- Herrera-Carrascal, G (2017). Análisis crítico del ordenamiento territorial y ambiental en Colombia. En M. García (Ed), Medio ambiente y ordenamiento del territorio (pp. 66-93). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hurtado de Barrera, J. (2000). Metodología de la investigación holística . Caracas: Fundación Sygal servicios y proyecciones para América Latina.
- Márquez, G. (1996). Ecosistemas estratégicos y otros estudios de ecología ambiental. Bogotá: Fondo FEN Columbia.
- Massiris, Á. (2002a). Ordenación del territorio en América Latina. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI(125).
- Massiris, Á. (2005b). Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Tunja: Universidad Peagógica y tecnológica de Colombia.
- Massiris, Á. (2006c). Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial: Realidad y Desafíos. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, Á. (2009d). Geografía y territorio, procesos territoriales y socioespaciales. Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Mendoza, A. (1995). Metodología del Ordenamiento Territorial. Bogotá: Ecoediciones.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y de sus servicios ecosistémicos. Recuperado el 09 de agosto de 2019 de: [http://www.humboldt.org.co/images/pdf/PNGIBSE\\_espa%C3%B1ol\\_web.pdf](http://www.humboldt.org.co/images/pdf/PNGIBSE_espa%C3%B1ol_web.pdf)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2008). Política de Gestión Ambiental Urbana. . Obtenido de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/2050-plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-84>
- Ministerio del Medio Ambiente. (2002). Lineamientos ambientales para la gestión urbano.regional en Colombia. Bogotá.
- Millenium Ecosystem Assessment – MEA -. 2005. Ecosystem and human well-being: A framework for assessment. 4 volumes. Island Press. Washington. D.C, EE.UU.
- Odum, E., & Barrett, G. (2006). Fundamentos de ecología. Barcelona: Thomson.
- Organización de las Naciones Unidas. (1972). Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.
- Organización de Naciones Unidas. (1982). Carta Mundial de la Naturaleza.
- Organización de Naciones Unidas. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común”.
- Organización de las Naciones Unidas. (1992). Programa 21.
- Organización de Naciones Unidas. (1993). Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Rio de Janeiro.
- Organización de las Naciones Unidas. (2002). Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible.
- Pastorino, F. (s,f). El Ordenamiento Ambiental Territorial. JSDLP - RDPDD, 5, 229-250.
- Peréz, M. A. (2008). Hacia el desarrollo sostenible en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales.
- Pinzón, M. (2018). Retos ambientales para los Planes de Ordenamiento Territorial modernos o de segunda generación: el caso de los municipios intermedios de Colombia. El Ágora USB, 18(2), 426-445.

- Ramírez, G., Cruz, A., Morales, N., & Monterroso, A. (2016). El ordenamiento ecológico territorial instrumento de política ambiental para la planeación del desarrollo local, *Estudios Sociales*, 48, 71-99.
- Ramirez, R. (2004). El ordenamiento territorial municipal: una aproximación desde Colombia. *Revista del Instituto de Investigación FIGM-MG*, 7(13), 31-36.
- Rodriguez, M., & Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: BID.
- Rojas, C., Bocanegra, L., & Mariño, J. (2014). Biodiversidad y servicios ecosistémicos en la gestión de suelo-subsuelo. *Opera*, 9-26.
- Sanabria Pérez, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra*, 30(47), 13-32.
- UN-HABITAT. (1976). *Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, Hábitat I*.
- UN-HABITAT. (1996). *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos, Hábitat II*.
- Vásquez, J. (2015). Aproximación constitucional e internacional al ambiente como determinante jurídico para los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia. *Precedente*, 33-70.