

¿Cuáles son los criterios políticos y jurídicos que se deben tener en cuenta para el establecimiento de la política general de ordenamiento territorial (PGOT) en la etapa de post-conflicto?¹

Olga Lucía Ramírez Murillo²

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo principal contribuir a la identificación de los criterios políticos y jurídicos que deben tenerse en cuenta para la construcción de la política general de ordenamiento territorial (PGOT) en la etapa de post-conflicto en Colombia, como resultado de la implementación de los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC EP.

Para dar cuenta de dichos criterios, el documento se ha dividido en tres partes: en un primer momento se adelantará una aproximación al concepto de ordenamiento territorial, identificando la problemática política y social que afronta actualmente esta institucionalidad en Colombia y los desafíos que la misma deberá enfrentar de cara a la etapa del post-conflicto. En un segundo y tercer momento se identificarán algunos criterios políticos y jurídicos que deben ser analizados para la estructuración de la PGOT en el marco del post-conflicto.

El anterior ejercicio académico, permitió adelantar una investigación con enfoque cualitativo a través del método descriptivo, por medio de la cual se pretendió captar la realidad política y jurídica del ordenamiento territorial colombiano, la cual debe ser reinventada de cara al post-conflicto, con el fin de lograr el establecimiento de una paz estable y duradera.

Palabras claves: Post-conflicto, ordenamiento territorial, criterios políticos, criterios jurídicos, descentralización, autonomía.

Key Words: Post-conflicto, land use planning, political criteria, legal criteria, decentralization, autonomy.

¹ El presente artículo fue desarrollado con el propósito de optar por el título de especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás.

² Abogada de la Universidad la Gran de Colombia, en curso Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás. E-mail: petete19831@gmail.com

Introducción

El Ordenamiento Territorial es una herramienta de planificación, que a su vez comporta, el desarrollo sostenible de un país, características que lo constituyen como una herramienta útil para la implementación de políticas públicas. Actualmente en Colombia, el tema de la ordenación del territorio, cobra vital importancia, teniendo en cuenta la finalización de las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC EP y la posible implementación de los acuerdos de paz alcanzados en la Habana. Dicha situación, ha puesto sobre la mesa de discusión la necesidad de revisar el modelo de ordenamiento territorial actual, toda vez que, el territorio se constituye como el escenario concreto en donde se desarrollarán las políticas públicas que se establezcan para la etapa del post-conflicto.

En este sentido, el análisis del ordenamiento territorial, se constituye como un elemento fundamental que necesariamente deberá ser organizado a la luz de este acontecimiento, por ser la herramienta que tendrá el Estado tanto para ejercer control en el territorio, como para lograr el desarrollo sostenible del país en esta etapa. Desde esta perspectiva, dicha herramienta debe comportar transformaciones radicales, que permitan superar las debilidades que actualmente el modelo presenta, las cuales no pueden ser abordadas de manera generalizada, teniendo en cuenta la diversidad que alberga el territorio colombiano, en este sentido, las transformaciones que se emprendan en la etapa de post-conflicto, obligatoriamente deberán tener en cuenta las características socioeconómicas, políticas y culturales propias de la población que habita en los territorios, el grado de afectación que la misma ha tenido del conflicto y la respuesta institucional que ha recibido a lo largo del tiempo.

Desde esta perspectiva, para dar respuesta al problema jurídico establecido, se realizó un ejercicio académico a través del cual se efectuó una aproximación al concepto de ordenamiento territorial, identificando la problemática política y social que afronta actualmente esta institucionalidad en Colombia y los desafíos que la misma deberá enfrentar en esta etapa, identificando a su vez, algunos criterios políticos y jurídicos que deben ser analizados para la estructuración de la PGOT en el marco del post-conflicto.

El estudio realizado permitió adelantar una investigación por medio de la cual se pretendió captar la realidad política y jurídica del ordenamiento territorial colombiano actual, la cual debe ser reinventada de cara al post-conflicto, con el fin de lograr el establecimiento de una paz estable y duradera. Dicho estudio, permitió a su vez, evidenciar la necesidad de armonizar la normatividad interna que regula el ordenamiento territorial, con el fin de lograr el desarrollo sostenible del país en esta etapa.

Abstract: This article's main objective is to contribute to the identification of the political and legal criteria to be taken into account for the construction of the general land use policy at the stage of post-conflict in Colombia, as a result of the implementation of the agreements peace between the national government and the FARC EP.

To account for these criteria, the document is divided into three parts: at first d an approach to the concept of land use planning be brought forward, identifying the political and social problems facing currently institutions in Colombia and the challenges that it must face facing the post-conflict stage. In a second and third time some political and legal criteria that must be analyzed for the structuring of the overall land management policy under the post-conflict identified.

The exercise academic previous, allowed to advance research with qualitative approach through the descriptive method by means of which it was intended to capture the political and legal reality of the Colombian territorial planning, which must be reinvented facing the post-conflict, with the in order to achieve the establishment of a stable and lasting peace.

1. Ordenamiento Territorial en el marco del post-conflicto.

Ante las negociaciones de paz que actualmente se adelantan entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, surge la necesidad de comenzar a discutir sobre la transformación que debe sufrir la institucionalidad en Colombia, transformación que debe contemplar entre otras variables que se analizan, el cambio de estructura organizativa del territorio³ con el fin

³ *“El territorio tiene significados distintos para quienes lo habitan dependiendo de su lugar social, su identidad y sus proyectos de vida: los humedales para los pescadores, la tierra para los campesinos y campesinas, la madre tierra para los indígenas, el ganado para los ganaderos, los espacios seguros para las mujeres, las vías para los comerciantes, el acceso a bienes y servicios para los ciudadanos, los minerales para las transnacionales. El territorio es un proceso integrado de múltiples factores, una composición dinámica de ámbitos: geográfico, productivo, poblacional, de identidades. Querer imponer uno sobre otro ha sido también la causa de los conflictos. Un buen ejemplo de ello son las visiones que proponen como “mejor” y más “deseable” la vida en las ciudades antes que la del campo, o que segregan lo campesino y sus formas de vida y comunidad, señalándolas de “atrasadas” e incongruentes con “lo moderno” o*

de lograr la reparación efectiva de los daños de la población víctima del conflicto armado y la reinserción a la vida civil de la población desmovilizada.

Es en el citado contexto que se ha iniciado en el ámbito político, académico y social, la discusión sobre las implicaciones que este acontecimiento tiene para el ordenamiento territorial⁴ en Colombia, teniendo en cuenta que el conflicto social y armado ha sido un factor generador de la violencia en los territorios, que ha cambiado los patrones de ocupación y uso del mismo, los actores armados ilegales, narcotraficantes y el crimen organizado han acumulado y concentrado la propiedad de las tierras, reforzando una estructura feudal y expulsando a la población campesina a la periferia improductiva sin ningún control del Estado. (Jaramillo, 2014)

Desde este punto de vista, es necesario establecer a la luz de este acontecimiento, un modelo de ordenamiento territorial que permita superar los obstáculos que el modelo actual presenta, toda vez que aunado a los efectos que el conflicto armado ha producido en el territorio, *“los procesos de ocupación del mismo, se han caracterizado por carecer de orientación estatal bajo criterios ambientales, productivos y afines a la aptitud de los suelos, situación que ha imposibilitado efectuar un ordenamiento adecuado, basado en la explotación sostenible y vocación real de los recursos naturales.”* (UACT, 2014, p. 15)

En este sentido, frente al post-conflicto, el modelo de ordenamiento territorial debe orientarse a: 1. Reconocer y fortalecer la vocación productiva propia de cada territorio, teniendo en cuenta que es necesario, entender el territorio en su conjunto, según su geografía física, las condiciones del suelo, la topografía, la hidrografía y su localización para poder definir las áreas productivas, 2. Fortalecer las organizaciones sociales de la base territorial reconociendo el protagonismo de las organizaciones comunitarias, sociales, étnicas territoriales y demás

con “lo realmente productivo”. El efecto que tienen las significaciones sobre lo rural tiene un gran impacto en la manera como se conciben y diseñan los planes y programas que buscan llevar el desarrollo a las poblaciones que habitan estas zonas, o consolidar el Estado en esas regiones.” (Jaramillo, 2014, p.13)

⁴ “Tal como lo menciona el artículo 2° de la LOOT, el Ordenamiento Territorial (OT) es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio. A través de la política de ordenamiento territorial, el Estado pretende garantizar un mejor despliegue de la institucionalidad pública en el espacio geográfico con el fin de lograr una mayor presencia y proximidad con las comunidades. Este elemento está relacionado con el logro de la gobernabilidad, que no solo se refiere al control territorial, sino que está relacionada con la capacidad real que tiene el Estado para transformar las expectativas de sus habitantes en hechos concretos de gobierno.” (Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, 2014, p.6)

actores del territorio y de sus prácticas productivas y planes de vida, 3. Establecer un modelo que salde las deudas históricas con las regiones y establezca la importancia de la dimensión ambiental, bajo esta perspectiva, el modelo implica resolver los conflictos generados alrededor de la tierra, garantizando el acceso a la misma como elemento desactivador de factores de violencia, así como la convivencia pacífica y al cuidado del medio ambiente, en apoyo a la economía campesina (a lo que contribuyen las Zonas de Reserva Campesina o Zonas de Reserva Agroecológicas), contribuyendo a la ampliación de resguardos, y la reglamentación y aplicación plena de la Ley 70 de 1993⁵. El cumplimiento a los acuerdos de La Habana en materia de tierras también podría representar el pago de la deuda histórica del Estado con los territorios. (Jaramillo, 2014).

De la anterior categorización del ordenamiento territorial para el post-conflicto, se deduce que el cambio estructural de la organización del territorio debe darse en una escala de abajo hacia arriba, en donde se reconozca al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. (Constitución Política de Colombia, 1991), reconocimiento que a su vez, no puede desconocer dentro de la concepción de Estado unitario⁶ el deber que tiene el mismo, de preservar la unidad y la integridad territorial en el marco de la diversidad étnica, cultural, geográfica o ambiental de los territorios que lo componen. Por lo que, el Estado central como garante de la Cláusula General de Competencias (CGC), tiene la obligación para el post-conflicto de asegurar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y decisión de los niveles subnacionales para proveer bienes y servicios públicos a partir de la transferencia de las responsabilidades y atribuciones pertinentes y de los recursos para su adecuado ejercicio. (Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, 2014)

En este sentido, si el conflicto armado ha tenido como escenario los territorios y sus efectos se han dado en los mismos, la construcción de paz también debe hacerse desde la visión de

⁵ Esta Ley tiene por objeto reconocer el derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Así mismo se dictó con el propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizarles condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. (Ley 70 de 1993)

⁶ El artículo 1° de la Constitución Política de Colombia define a Colombia como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

los territorios, “*un posconflicto manejado desde Bogotá, exclusivamente por autoridades nacionales, corre el alto riesgo de perder sintonía con los sonidos locales y regionales, que como se sabe son diversos, y terminar propiciando una mutación del conflicto en términos que desemboquen en nuevas formas de violencia.*” (Trujillo, 2016, p. 27)

Por lo anterior, el ordenamiento territorial se constituye para el post-conflicto como “*un elemento fundamental para garantizar la sostenibilidad de las acciones propuestas para la construcción de paz en cualquier territorio. Señala las posibilidades locales en términos biofísicos, sociales, económicos y por supuesto, políticos. Es trascendental para procurar procesos migratorios ordenados y en beneficio de todos (poblaciones migrantes y comunidades receptoras), y reconfigurar las relaciones entre el Estado y las comunidades.*” (PNUD, 2014, p. 25)

Adicionalmente, se constituye como “*un desafío geográfico, político y jurídico, pero también existencial e incluyente*” (Trujillo, 2016, p. 28), que aunque no se encuentra incluido en los temas de la agenda de las negociaciones para la finalización del conflicto, si se constituye como el elemento fundamental y de trascendencia, teniendo en cuenta que los territorios deben ser el escenario principal en donde se resuelvan los problemas prácticos, más recurrentes que surgirán en la etapa del post-conflicto como resultado de la implementación de los acuerdos celebrados.

Desde este punto de vista, a continuación se desarrollarán algunos criterios políticos y jurídicos que deben ser considerados para el establecimiento de la política pública de ordenamiento territorial en el post-conflicto.

2. Criterios políticos del Ordenamiento Territorial en el Post-conflicto⁷

El tema del ordenamiento territorial en el post-conflicto debe ir de la mano de una serie de reformas en la organización política - administrativa del Estado, teniendo en cuenta que los dos temas se encuentran ligados entre sí. En este sentido, sin reordenamiento territorial no

⁷ Los criterios políticos “Se refieren a los aspectos político-administrativos que se tienen en cuenta para la división del territorio, los cuales se estructuran con el fin de cumplir con los fines del Estado, en toda sociedad, el gobierno del territorio y la población, implican procesos de conducción política, de construcción de normatividad y de prestación de servicios. Departamentos, provincias, cantones, distritos, municipios, aldeas, parroquias y prefecturas han sido las divisiones político administrativas clásicas del Estado. (...) El modelo de ordenamiento implica la distribución de poder político entre los territorios, ceder o reconocer autonomía y realizar la descentralización que se necesite. (Jiménez, 2010, p.9)

habrá reformas políticas que implementar y sin reformas políticas no habrá territorio que organizar. Desde esta perspectiva, es de vital importancia analizar algunos criterios de naturaleza política que deben ser desarrollados o fortalecidos con el fin de implementar un ordenamiento territorial adecuado a las necesidades del nuevo conglomerado social en el post-conflicto.

En este orden de ideas, a continuación, se desarrollarán dichos criterios, los cuales deben ser considerados en la armonización de la política pública de ordenamiento territorial para el post-conflicto.

2.1. Consolidación del Estado Social de Derecho⁸

El cierre de brechas sociales, juega un papel determinante que debe orientar las labores del Estado, con el propósito de corregir las desigualdades sociales que persisten en los territorios. En este sentido, para poder garantizar el goce efectivo de derechos, es necesario realizar transformaciones estructurales, las cuales deben darse con la finalidad de alcanzar una paz estable y duradera. (DNP, 2014a)

Desde esta perspectiva, la consolidación del Estado Social de Derecho, debe constituirse como *“una condición para la garantía y la protección efectiva de los derechos fundamentales civiles y libertades fundamentales de todos los ciudadanos, así como la gradual y progresiva garantía de sus derechos sociales; la integración regional del país, como condición para la promoción de la igualdad económica y social y la superación de las brechas y desequilibrios territoriales; el aumento de la calidad en la educación; así como mecanismos institucionales para la gestión y transformación de conflictos sin violencia priorizando el diálogo frente a la estigmatización y la violencia, así como el predominio y generalización en Colombia de valores y cultura de paz y democracia.”* (DNP, 2015, pp. 11-12)

2.2. Fortalecimiento de la Descentralización⁹

⁸ “Si bien, la Constitución del 91 instituye al Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho, la realidad económica, política, social y cultural dista sustancialmente de las condiciones objetivas requeridas, a tal punto que Colombia ni siquiera ha transitado todavía por un verdadero Estado Social de Derecho.” (Garay, 2002, p. 125), en este sentido, la construcción de la paz estable y duradera en Colombia, se constituye como una herramienta efectiva, que garantiza el goce efectivo de los derechos al conglomerado social.

⁹La descentralización debe entenderse como “una estrategia política para la transformación democrática del Estado, como un sistema de reformas institucionales y políticas que debe apuntar a la mayor representación de los territorios, la redistribución de poder, recursos y competencias, y el fortalecimiento de capacidades, todo en pos del desarrollo local y territorial. Avances en esta dirección son resultado de proyectos y convicciones políticas de cambio que configuran un nuevo mapa de poder, levantando nuevos actores del diálogo político nacional.” (Fernández & Macarena, 2012, p. 2) adicionalmente debe ser entendido como un proceso “esencialmente político, cuya implementación connota transformaciones fiscales y administrativas.

Ante la necesidad de estructurar cambios en el modelo actual de descentralización de cara al post-conflicto, el DNP(2014a), propone la utilización de la descentralización como un mecanismo diferencial y gradual de entrega de funciones y competencias a las entidades territoriales, el cual debe realizarse de acuerdo al nivel de gobierno y al entorno de desarrollo. Lo anterior con el fin de mejorar la gobernanza multi-nivel, generando una mayor autonomía para los entes territoriales sobre sus responsabilidades, haciéndolas más consistentes, frente a las potencialidades de desarrollo y las capacidades que los mismos ostentan.

En la misma medida el DNP (2014a), indica que la ruta para implementar un modelo de descentralización adecuado a las necesidades de los distintos niveles territoriales, debe partir de la identificación de las competencias sectoriales, que pueden ser descentralizadas, determinando los criterios que permitan establecer si las entidades territoriales cuentan con las capacidades suficientes para ejercer estas competencias de manera temporal o permanente. Por tal razón, los criterios que se deben tener en cuenta para que pueda lograrse la implementación de esta herramienta, se encuentran relacionados por un lado, con el entorno de desarrollo de las entidades territoriales, el cuál debe ser medido por el DNP, y por el otro lado, con las capacidades específicas requeridas para ejercer la respectiva competencia sectorial, desde esta perspectiva, las capacidades deben ser establecidas por el ministerio o departamento cabeza del sector correspondiente. (DNP, 2014a)

Desde punto de vista y con la finalidad de que las reformas de la descentralización involucren todos los niveles territoriales (nacional, departamental y local) se hace necesario estudiar tres aspectos fundamentales de la descentralización en Colombia, los cuales deben ser armonizados para la implementación de los acuerdos de paz de la Habana en la etapa de post-conflicto: 1. La relación entre el gobierno departamental y local, 2. La articulación de la nación con los territorios. 3. Sistema Nacional de Planeación.

2.2.1. Relación entre gobierno departamental y local

Las reformas que se hagan con el fin de armonizar la relación del gobierno departamental y local, deben concentrarse en la definición de las funciones, los roles y las competencias que deben ser asumidas por estos dos niveles de cara al post-conflicto. (Gehring, 2016)

Adquiere su naturaleza política, pues resulta de las negociaciones entre agentes políticos nacionales y locales, académicos, ciudadanos y diversos grupos de interés sobre la distribución del poder entre los niveles de gobierno y la definición de los objetivos, alcances e instrumentos del modelo de Estado descentralizado.” (DNP,2014b, p.17)

Ante el post-conflicto, los departamentos deberán desempeñar las funciones que actualmente les han sido encomendadas¹⁰ y adicionalmente deberán asumir el papel de garantes de los derechos de los desmovilizados presentes en los territorios¹¹, en lo referente a la prestación de los servicios de salud, educación, agua, alcantarillado y saneamiento básico, teniendo en cuenta que dicha función se encuentra en cabeza de los mismos por efectos de las reformas constitucionales y legales efectuadas en la materia¹². (Moreno, 2013)

Por lo anteriormente expuesto, es necesario, comprender la importancia de la armonización de la relación entre los departamentos y municipios del país, teniendo en cuenta que el conflicto armado puede vivificarse, de manera más violenta en los territorios, ante la incapacidad de los gobiernos locales y departamentales de interpretar las necesidades de la población y ser interlocutores frente al poder central para la definición de los programas a ejecutar en sus territorios en este orden de ideas, es necesario que en el post-conflicto estos entes territoriales se encuentren fortalecidos en cuanto a su autonomía y capacidad de respuesta a las demandas sociales que se generen. (Gehring, 2016)

2.2.2. Articulación Nación - Territorio

Moreno (2013) citado por Gehring, Barberena & Restrepo (2014, pp. 13-25) menciona que el post-conflicto debe aprovechar la experiencia y conocimiento de los departamentos y municipios sobre las condiciones de su territorialidad y de sus habitantes, por ser quienes han vivido de manera directa las consecuencias de la guerra.

En este sentido, la articulación clave para el post-conflicto, se encuentra encaminada, a la misión de los territorios de identificar las necesidades de la población, es decir, las necesidades de sus habitantes y las necesidades de los desmovilizados, tarea que debe ser

¹⁰ La Constitución de 1991 le asignó tres funciones básicas a los departamentos: 1. Servir como intermediario o puente entre la nación y los municipios, 2. Coordinar las actividades y acciones de estos en su jurisdicción y 3. Brindar apoyo y asistencia técnica para la construcción de una visión unificada e integral del territorio, actualmente estas funciones cuentan con un desarrollo inadecuado que le han restado importancia a este nivel territorial.

¹¹ La función de garante debe ser desarrollada por los departamentos encaminada a aumentar el nivel de cobertura para garantizar el acceso a la prestación de dichos servicios. Dados los niveles de cobertura actuales, los cambios no serán significativos, pero si se requerirá la modificación de cronogramas y prioridades respecto a aquellos municipios que albergarán al mayor número de personas desmovilizadas. (Moreno, 2013),

¹² Frente a este escenario, se deben resaltar dos aspectos fundamentales que se deben tener en cuenta en la relación entre el nivel municipal y departamental: 1. Los desmovilizados se concentrarán en determinados municipios del país. 2. Los programas y acciones del post-conflicto, relacionadas con los bienes y servicios para la conformación de las condiciones básicas de vida de los desmovilizados han estado y estarán en cabeza del poder central, no obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta también, que los efectos del post-conflicto afectará a las tres terceras partes de los municipios, situación que en algún momento desbordará la capacidad de las entidades centrales y será allí donde se justifique la existencia de un nivel intermedio, que cumpla con la tarea de canalizar las necesidades y demandas de las autoridades municipales, para poder satisfacer las necesidades del conglomerado. (Gehring, Barberena & Restrepo, 2014, pp.13-25)

asumida por cada uno de los municipios¹³ y por las entidades encargadas de la política de reintegración.

La articulación de estos niveles también debe incluir, las relaciones entre entidades del mismo nivel territorial, teniendo en cuenta que algunos municipios pueden comportar características similares, en este sentido, pueden desarrollar alianzas estratégicas entre municipios y departamentos para el tratamiento de las demandas de la población. (Unidad Para las Víctimas, 2016)

2.2.3 Sistema Nacional de Planeación

Uno de los grandes desafíos en el post-conflicto lo tendrá el Sistema Nacional de Planeación, el cual consistirá en lograr la articulación de los Planes de Desarrollo Territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta que serán la clave para poder encadenar las diversas dinámicas presentes en los territorios. En este sentido, deberá entenderse, que los Planes de Desarrollo Territoriales no son un ejercicio meramente técnico-administrativo de acoplamiento, sino que son el resultado de diferentes lógicas políticas (ideológicas) que se concretan en los distintos niveles territoriales. (Unidad para las Víctimas, 2016)

Ante el post-conflicto será necesario entonces, revisar el orden del proceso de planeación de nuestro país y transformar la lógica en la que se concibe la definición de prioridades de desarrollo. Se considera necesario proponer un esquema en el cual, los territorios no sean funcionales a los intereses nacionales, sino por el contrario, sea la nación la que deba recoger en su esquema de planeación lo propuesto en el ámbito territorial. (Guarín, Meza, Tovar, Torres, Duque, 2014)

2.3. Reconocimiento de la autonomía local

Trujillo (2013) citado por Gehring, Barberena & Restrepo (2014, pp.28-36) menciona que la Constitución de 1991, en la definición del Estado Colombiano, incorporó en su texto un

¹³Una vez, cada municipio haya realizado la identificación de las necesidades, deberá evaluar conforme a las competencias asignadas, cuáles de estas necesidades pueden ser atendidas de manera directa y cuales pueden asumir de manera efectiva, determinando en que magnitud pueden asumirlas, de conformidad con los recursos disponibles; esta situación presupone entonces, la necesidad de fortalecer el recaudo y la priorización de los gastos. Los municipios a su vez, deberán desde los planes de desarrollo territorial, analizar cuáles son los costos, establecer programas y proyectos, determinar los compromisos y metas a cumplir durante cada periodo de gobierno, para cada uno de las vigencias y las fuentes de financiación disponibles para el desarrollo de los mismos. De la determinación de compromisos y metas que haga cada uno de los municipios, dependerá la intervención de los demás niveles territoriales, asegurando la articulación del principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para su cumplimiento. (Unidad para las Víctimas, 2016)

principio autonómico, que se ve reflejado en la capacidad de autogobierno, que le reconoce a los entes subnacionales, especialmente a los municipios, cuyo alcance es superior frente al de otras entidades territoriales vigentes en la Constitución, bajo este entendido tenemos que la autonomía es fundamentalmente local, no obstante lo anterior, habrá que entenderse, la autonomía no como una especie de soberanía, sino como una connotación política que le permite a los territorios, participar de las decisiones que les afectan, en el marco de las competencias que la Constitución y la Ley les han encomendado.

Frente a este escenario, y teniendo en cuenta que lo que se pretende es dar aplicación a dichos postulados, es necesario que los entes territoriales en la etapa de post-conflicto, aunado a la asignación clara de las competencias, cuenten con la disponibilidad de los recursos para la materialización de sus cometidos. Desde esta perspectiva, la gestión que puedan asumir dependerá directamente de sus finanzas. Es decir, los ingresos que las mismas perciban, a su vez, deberán solventar los gastos de su funcionamiento e inversión¹⁴.

2.4. Participación Efectiva

El conflicto armado en Colombia ha obligado a centralizar estrategias políticas, económicas, militares, para afrontar la guerra, no obstante lo anterior, la perspectiva del post-conflicto obliga a recuperar el espíritu y la letra de la Constitución Política de 1991¹⁵, para la construcción de la Paz. (Trujillo, 2013)

En razón de lo anterior, el enfoque participativo implicará en el post-conflicto, pasar del concepto de ciudadanía entendido como el conglomerado receptor de las acciones del Estado, cuya participación se limita escasamente a la participación en los procesos electorales; a un concepto de ciudadanía en el cual la participación se encuentra relacionada con la posibilidad de priorizar, definir y ejecutar las acciones y decisiones que los afectan contribuyendo de esta manera, a la construcción misma del Estado. Desde este punto de vista, de lo que se trata es

¹⁴ Esta situación, permitiría superar las debilidades institucionales y estructurales existentes en los niveles territoriales, en particular, en los municipios de bajo desempeño fiscal, teniendo en cuenta que se han constituido en las bases para que el estado central restrinja su autonomía. En este sentido, el nivel central continúa concentrando el poder lejos de avanzar en soluciones flexibles que traten de enfrentar la incapacidad de estos entes, lo cual ha generado concentración del poder en el nivel central restringiendo la efectividad de la descentralización y potencializando el proceso de recentralización del estado. (DNP, 2014b)

¹⁵ La Constitución Política de Colombia de 1991, consagra la participación como un elemento fundamental del Estado que debe entenderse como una herramienta de construcción de paz desde los territorios porque, *“contribuye al diálogo social, fortalece la confianza, promueve la legitimidad y continuidad de los procesos sociales y permite avanzar en la garantía de derechos, desde una perspectiva incluyente y democrática. Asimismo, la participación permitirá identificar los activos y capacidades del territorio en términos de buenas prácticas de buen gobierno participativo, espacios de diálogo social legítimos, identificación de actores que cuentan con el reconocimiento de la comunidad, así como de aspectos que generan identidad, cohesión y sentido de pertenencia territorial.”* (DNP, 2016, p.14)

De igual manera, se constituye como el «puente» que une a los agentes decisores y a las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar logros comunes, muchos de ellos definidos en los satisfactores de las necesidades humanas en armonía con su entorno vital.” (Méndez, 1999, p. 11)

de dar un significado más democrático al diseño de la institucionalidad y al desarrollo de las políticas públicas, donde los mecanismos de la democracia representativa se complementen con aquellos propios de la democracia participativa. (DNP, 2014a).

2.5. Gobernabilidad y ordenamiento¹⁶

Necesariamente en el post-conflicto, habrá que revisarse nuevamente la organización de las tres ramas del poder público en función con el territorio, el espacio y la jurisdicción que les corresponde dentro de la organización del Estado. Lo anterior teniendo en cuenta, que esta redistribución implica la posibilidad de tener una mayor y mejor gobernabilidad en los distintos niveles territoriales, en una escala de abajo hacia arriba y viceversa. Desde esta perspectiva, puede lograrse un mejor uso del poder político, y el empleo correcto y eficiente de los recursos estatales que reciben las entidades territoriales. (Borda, Borja, 1999)

En la misma medida, la idea de la desmovilización, la reintegración a las comunidades y la generación de condiciones de gobernabilidad que permitan la solución de los conflictos de todo tipo por vía pacífica, debe contar con entidades territoriales desarrolladas, capaces de responder a las demandas que representan estos retos. En este sentido, si se cuenta con instituciones débiles para la implementación de los acuerdos de paz, el conflicto podría recrudecerse de forma más violenta.

2.6. Educación y cultura para la ciudadanía

En la etapa de post-conflicto, es de vital importancia invertir en procesos educativos y culturales dirigidos al nuevo conglomerado social, los cuales deberán estar basados en el reconocimiento del otro como interlocutor válido, situación que a su vez permitirá avanzar en la construcción de una sociedad civil cimentada en el respeto por la diferencia, la participación y la cooperación. (Garay, 2002) adicionalmente estas herramientas deben entenderse en esta etapa, como requisitos necesarios para la implementación de la verdadera democracia, la cual deberá basarse en la igualdad de oportunidades, que permitirá a su vez,

¹⁶Todas las entidades territoriales que se originan bajo los postulados de la Constitución Política de Colombia de 1991, cuentan con la posibilidad de gobernarse por autoridades propias; ejercer sus competencias; administrar sus recursos; establecer sus tributos; y participar en las rentas nacionales. Bajo estos cinco criterios se fundamenta la forma de organización del Estado Colombiano como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. En este sentido, el ordenamiento territorial es la herramienta fundamental que debe articular las actividades agropecuarias, la producción de alimentos y la explotación de recursos naturales y la biodiversidad, de allí se desprende su vital importancia y la urgencia de lograr su gobernabilidad. (Borda, 1999)

una inclusión social real y la conformación de una verdadera cultura de convivencia ciudadana.

2.7. Cambio estructural de los partidos políticos y movimientos

Necesariamente, habrá que reformarse los partidos y movimientos políticos actuales y los que nazcan, ajustando su estructura a las nuevas realidades y necesidades de carácter social, cultural, y económico que surjan en el país, con posterioridad a la firma de los acuerdos de paz y en la etapa de post-conflicto.

En este sentido, el papel de los partidos y movimientos políticos que se mantengan y que surjan en esta etapa, deberán propender por lograr una mejor y mayor representación de las necesidades del conglomerado social. Adicionalmente y no menos importante, tendrán la misión de fortalecer y replantear la comunidad política, con la finalidad de que la sociedad, encuentre representada su complejidad y diversidad en la toma de decisiones que les afectan. (Garay, 2012)

En la misma medida, el cambio estructural que debe darse, ante el post-conflicto es un desafío para los partidos y movimientos políticos, teniendo en cuenta que muchos de los desmovilizados, no tendrán interés en los beneficios que ofrecerá el gobierno nacional en cuanto a la satisfacción de bienes y servicios (vivienda, auxilios, educación, etc), sino por el contrario optarán por la participación política, razón por la cual, buscarán integrar la institucionalidad del post-conflicto, con la finalidad de poder ejercer su vocación y poder participar activamente a través de los mecanismos democráticos que se establezcan en esta etapa. En este sentido, teniendo en cuenta que en el nivel central no contará con la suficiencia de cargos para todos los desmovilizados que opten por la participación política, se requiere entonces de la organización y fortalecimiento del nivel departamental y municipal, para su ejercicio.

3. Criterios jurídicos del Ordenamiento territorial en el Post-conflicto

Aunque los contenidos del ordenamiento territorial pueden ser considerados como eminentemente técnicos, los efectos que producen son esencialmente jurídicos, teniendo en

cuenta que el ordenar el territorio, significa la adopción de un conjunto de limitaciones de carácter legal que se imponen a los distintos actores presentes en el territorio¹⁷, en donde incluso se encuentra presente el Estado, toda vez que, dichas limitaciones, buscan también restringir la capacidad de disposición que el mismo comporta respecto del territorio. En este sentido, para la etapa del post-conflicto, en términos de efectividad, se espera que el ordenamiento territorial produzca los efectos jurídicos que hasta el momento no ha producido¹⁸, razón por la cual es de vital importancia analizar algunos de los criterios del sistema jurídico del ordenamiento territorial¹⁹ que deben ser modificados o introducidos, con el fin de que se logren producir dichos efectos.

Desde esta perspectiva, los instrumentos jurídicos en el post-conflicto han de servir para concretar el ordenamiento del territorio, materializando los modelos que fueran definidos en la Constitución y la Ley.

3.1 Revisión normativa

El DNP (2014c), menciona que se requiere realizar una revisión exhaustiva a la normatividad del Ordenamiento Territorial vigente, con el fin de armonizar, jerarquizar y racionalizar los instrumentos y normas existentes. De forma simultánea debe hacerse una revisión de la normatividad que ha sido dictada sectorialmente con relación al ordenamiento territorial, verificando si es necesaria la complementación y/o actualización de contenidos de estos instrumentos, respecto a los objetivos que se plantean en la PGOT. De igual manera considera que deberán dictarse lineamientos que permitan la integración entre los instrumentos del Ordenamiento y los instrumentos de la Planeación.

Desde esta perspectiva la revisión integral de la normatividad territorial en el marco del post-conflicto ha de servir para lograr la construcción de una verdadera PGOT, cuya finalidad debe ser la siguiente, conforme lo menciona Revéiz (2013):

¹⁷ El conjunto de normas aplicables al ordenamiento territorial colombiano se encuentra constituido de manera general y en orden jerarquizado por: La Constitución Política Nacional, La Ley 1454 de 2011 que corresponden a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la Ley 388 de 1997, los Decretos Reglamentarios Nacionales dictados en la materia y los POT que comportan los componentes generales del ordenamiento, urbano y rural.

¹⁸ Los efectos jurídicos del ordenamiento territorial en Colombia no se han producido, debido a “la falta de articulación y poca implementabilidad de los instrumentos que orientan la definición de usos del territorio. La mirada sectorial del territorio se expresa en la sobreposición de jurisdicciones, autoridades competentes, planes e instrumentos vigentes en la actualidad, que contrasta a su vez con vacíos jurídicos e institucionales a la hora de resolver conflictos sobre la orientación del uso del suelo.” (DNP, 2014c, p.20),

¹⁹ Este término hace referencia al “conjunto de disposiciones de orden constitucional, legal y reglamentario que regulan los aspectos relacionados con el origen y competencia de las autoridades territoriales, la administración de sus asuntos propios, la participación en los ingresos nacionales.” (Jiménez, 2009, pp.125-140)

- a) Realizar una evaluación de las normas vigentes de ocupación y uso del suelo, haciendo un ejercicio comparativo de la normatividad interna con la regulación internacional.
- b) Establecer los desarrollos de dicha legislación, con el fin de adoptar buenas prácticas, soportadas con estudios de casos.
- c) Realizar una revisión a las instituciones y normas de ocupación y uso del suelo frente a los objetivos de largo plazo, con el fin de armonizar la rentabilidad de las empresas con los intereses de los actores que ocupan y desarrollan proyectos dentro del territorio.
- d) Realizar un análisis detallado al sistema de Catastro y de su capacidad de respuesta para responder a los objetivos planteados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT y la PGOT.
- e) Evaluar integralmente la normatividad vigente que desarrolla el Artículo 101 de la Constitución Nacional.
- f) Analizar la legalidad de la distribución actual de competencias entre la nación y las entidades territoriales.
- g) Proponer la creación de instrumentos para la formulación de la PGOT, desde el punto de vista regulatorio, institucional, realizando un adecuado seguimiento al establecimiento de la política.

3.1.1 Necesidad de creación de un sistema normativo que reconozca la diferencia. ²⁰

Es necesario que en el post-conflicto se dé la articulación de instrumentos jurídicos que generen seguridad y confianza entre los diversos actores presentes en el territorio, teniendo en cuenta que el territorio materialmente hablando, no se encuentra dividido conforme lo ha establecido la Constitución y la Ley, toda vez que, a pesar de que las normas indican la división político-administrativa del mismo como ya se mencionó, el suelo es uno solo y es el escenario donde se ejercen todas las facultades concurrentes, en este sentido, los esfuerzos deben encaminarse a lograr la articulación de la heterogeneidad que comporta el territorio colombiano y el conglomerado social²¹, por lo tanto el desafío normativo y el modelo de ordenamiento que se establezca *“deben caracterizarse por tener expresiones regionales que*

²⁰ “La toma de decisiones sobre el territorio realizada únicamente de manera centralizada y en muchos casos sin perspectiva regional, ha resultado en una homogenización de políticas e intervenciones que no reconocen las condiciones, potenciales y necesidades particulares territoriales. Esto conduce a distintos grados de dificultad en el cumplimiento de las metas nacionales, así como a la inoperancia de algunas reglamentaciones para el ordenamiento territorial.” (DNP, 2014c, 29)

²¹ “Colombia es un País con heterogeneidad de recursos naturales y geográficos, y con una población caracterizada por demasiadas diferencias en cuanto a idiosincrasia y cultura, la cual se concentra y ubica dentro del territorio al compartir características comunes, aunque en ocasiones estas sobrepasan los límites geográficos de la comunidad. Estas particularidades, deben ser contempladas dentro de los procesos de planificación de desarrollo que realiza la Administración, puesto que no se puede desconocer el entorno y las características propias que rigen la vida un asentamiento humano al momento de orientar el crecimiento del mismo.” (Castañeda, L. 2014. p.44)

recojan las prioridades y visiones locales del ordenamiento territorial. Como representación de dinámicas sobre el territorio, el modelo debe ser objeto constante de retroalimentación y discusión por parte de la institucionalidad que formulará e implementará la Política General de Ordenamiento territorial.” (DNP, 2014c, p.29)

3.2. Planificación prospectiva ²²

Jurídicamente, la transferencia de competencias que la Constitución y ley, realizan entre los distintos niveles territoriales, con el fin de lograr el desarrollo económico y social, comporta el ejercicio de una potestad de planificación prospectiva.²³

En este sentido, el ejercicio de dicha potestad, en la etapa de post-conflicto se constituye como una herramienta fundamental, para la construcción de escenarios territoriales con una visión colectiva e integral a futuro, que a la vez, comporta la necesidad de establecer estrategias de desarrollo con mayor autonomía para los territorios subnacionales. Desde esta perspectiva, dicha visión concertada, necesariamente se traducirá en un modelo de ordenamiento territorial a largo plazo, en el cual se logre la integración de *“las apuestas construidas de manera conjunta y participativa entre gobierno nacional, territorial, sociedad civil, academia, entre otros, así como orientar la formulación de las directrices y lineamientos de la Política General de Ordenamiento Territorial.*”(DDTS, 2014,p.33)²⁴

3.2.1 Flexibilización del régimen jurídico ordinario

En la etapa del post-conflicto, aunado a la planificación prospectiva, es de vital importancia el desarrollo de la flexibilización del régimen jurídico ordinario en cuanto a la creación y funcionamiento de los municipios, con la finalidad de que cada uno de las entidades territoriales del nivel municipal puedan gobernarse por los regímenes que ellos mismos

²² La planificación prospectiva es *“un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad, construye visiones a medio y largo plazo destinadas a influir sobre las decisiones presentes y moviliza acciones conjuntas. (...) Ayuda a elegir opciones (y a conformar el futuro), en una situación cada vez más compleja, discutiendo alternativas y reuniendo a distintas comunidades con sus conocimientos y experiencias complementarios. De este modo, y discutiendo las distintas visiones con los interesados, conduce también a un proceso de toma de decisiones más transparente.”* (Espinosa, J. s.f.p.305)

²³ La Constitución Política de Colombia de 1991 ha señalado por ejemplo en su artículo 298 que *“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”* Adicionalmente en su artículo 306 estipula *“Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.”*, precepto constitucional que a su vez fuera desarrollado de manera amplia en la LOOT.

²⁴ El objetivo general de la planificación prospectiva consiste en *“orientar la organización física, socio-espacial y político – administrativa del territorio nacional con perspectiva de largo plazo, para contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, preservar el patrimonio natural y cultural para el desarrollo sostenible, con base en las capacidades y potenciales de los diversos territorios, articular las diversas intervenciones sectoriales, corregir los desajustes territoriales socioeconómicos y físico-ecológicos; reconociendo la heterogeneidad cultural y físico – geográfica y aumentando la capacidad de descentralización.”*(DDTS, 2014. p.34)

establezcan, situación que es permitida por la Constitución Nacional y la Ley.²⁵ El desarrollo de dicha flexibilización, les representará a los municipios, el verdadero reconocimiento de su autonomía local.

La flexibilización de este instrumento, se constituye entonces como un desafío en el post-conflicto y comporta la necesidad de crear una régimen jurídico especial para los municipios, en el cual se recojan las disposiciones ya dictadas en la materia y se establezca las condiciones mínimas, en cuanto a la delimitación de competencias²⁶ y formas específicas que tales instituciones adquirirían, en cuanto su forma de gobierno, administración y organización, pero respetando siempre el reconocimiento de la autonomía local para autogobernarse. Lo anterior teniendo en cuenta que la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, a pesar de mencionar el postulado de flexibilización, deja el desarrollo y definición de competencias a la expedición de una nueva ley que regule la materia.

3.2.2. Estructuración de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de planificación²⁷

En el post-conflicto, los POT's serán una herramienta fundamental de la planificación teniendo en cuenta el protagonismo que adquiere el municipio dentro del ordenamiento territorial en esta etapa y en la escala de abajo hacia arriba que se pretende impulsar, en este sentido, estas herramientas requieren ser revisadas y ajustadas a la luz de los acuerdos de paz que se firmen, teniendo en cuenta que los mismos, impactarán directamente las políticas de desarrollo territorial establecidas en los POT's municipales, desde esta perspectiva, por ejemplo en un corto plazo, necesariamente se tendrán que revisar los POT's de los veintidós municipios, cuyas veredas recibirán la población reinsertada en cuanto a la distribución y uso del suelo se refiere y que se verán afectadas inicialmente en la etapa de transición con la

²⁵ El Artículo 320 de la Constitución Política de 1991, permite el establecimiento de categorías de municipios de conformidad con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, abriendo la posibilidad de que el mismo municipio fije el régimen para su organización, gobierno y administración, este artículo comporta la flexibilización del ordenamiento jurídico ordinario, de igual manera lo hacen el Numeral 10 del Artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 LOOT en el cual se indica que: *"el ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión."*, y el inciso 2 del Artículo 9 en el cual se indica que: *"La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles."*

²⁶ Una delimitación adecuada de las competencias entre los distintos niveles territoriales, implica necesariamente la armonización de las responsabilidades de planificación, bajo un ejercicio real y preciso de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad; ejercicio que a su vez, hará más eficaz la gestión territorial.

²⁷ *"El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo; es el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientarán el desarrollo del territorio municipal por los próximos años y que regularán la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio."* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004, p.5)

creación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)²⁸, en este orden de ideas, estos instrumentos deberán ser ajustados a la luz de esta nueva realidad social del post-conflicto.

De igual manera, frente a estos instrumentos se debe propender en el post-conflicto, para que la modificación de los POT's municipales y departamentales en cuanto a la autorización del cambio en el uso del suelo, sea una herramienta de uso excepcional y no sea utilizada en beneficio de los intereses económicos de grupos reducidos de la población, sino que sea una herramienta que se utilice en beneficio del interés común del nuevo conglomerado social.

En la misma medida y no menos importante, en la etapa de post-conflicto se requiere que los departamentos desde los POT's Departamentales, *“busquen promover políticas y programas de diversificación económica en el territorio a fin de evitar una dependencia fuerte de las economías locales.”* (Velásquez, 2013 en Gehring, H, Barberena, V y Restrepo, D (Eds.) p.52)

3.3. Creación de canales para coordinación y resolución de conflictos

En el post-conflicto deberá propenderse por la creación de espacios que legitimen el dialogo de los distintos sectores con las autoridades que comportan competencias y poder de decisión en ordenamiento territorial. Toda vez que, actualmente la solución de conflictos se encuentra en cabeza de instancias judiciales y no técnicas, situación que en el post-conflicto puede tener repercusiones que no han sido previstas en la planificación del territorio. (DNP, 2014c)

En este orden de ideas, es de vital importancia que en esta fase, se establezca un diseño institucional y judicial basado en las realidades y necesidades propias de los territorios, se

²⁸ “ Las Zonas veredales transitorias de normalización, corresponden al lugar del territorio destinado por el Gobierno Nacional, para ubicar a los excombatientes en el proceso de transición, tienen como objetivo “garantizar precisamente que cesen el fuego y las hostilidades de manera definitiva y que las FARC dejen las armas en manos de la Organización de las Naciones Unidas - ONU”, tendrán una duración aproximada de 180 días contados desde el día “D” como se ha denominado el día de firma de los acuerdos de paz. Es importante, destacar que la vereda es la subdivisión más pequeña de la estructura administrativa territorial colombiana. Tales fracciones veredales están localizadas en la jurisdicción de los siguientes 22 municipios de 12 departamentos:

1. Cesar: La Paz
2. Norte de Santander: Tibú
3. Antioquia: Remedios, Ituango, Dabeiba
4. Tolima: Planadas, Villarica
5. Cauca: Buenos Aires, Caldono
6. Nariño: Policarpa, Tumaco
7. Putumayo: Puerto Asís
8. Caquetá: Montañita, Cartagena del Chairá
9. Arauca: Arauquita, Tame
10. Meta: Macarena, Mapiripán, Mesetas, Vistahermosa
11. Vichada: Cumaribo
12. Guaviare: San José del Guaviare (este), San José del Guaviare (oeste). (Ministerio de Defensa, 2016)

debe propender por lograr el establecimiento de una estructura judicial sólida, con el fin de que sea eficaz y uniforme.

3.4. Creación de un sistema multinivel para el ordenamiento territorial

En la etapa de post-conflicto será necesario consolidar un sistema multinivel de ordenamiento y desarrollo territorial, el cual permitirá la articulación e integración de las diferentes normas, instituciones e instrumentos dictados hasta el momento, al igual que la identificación de aquellos que están por definir o reglamentar. En este sentido, para llevar a cabo dicha labor se requiere realizar una revisión de las competencias asignadas a cada uno de los niveles de gobierno, con el fin de establecer la capacidad institucional con la que cuentan para asumir dichas competencias, con un enfoque diferencial. La adopción de este sistema, permitirá la racionalización y armonización de las normas e instrumentos del ordenamiento territorial y políticas nacionales. (DDTS, 2014)

3.5. Definición de un sistema de información de ordenamiento territorial

De cara al proceso de post-conflicto es fundamental la creación de un sistema de información territorial integrado en una sola plataforma de información el cual debe contener los datos, los actores, procesos, aplicativos, y herramientas informáticas, cuya finalidad será facilitar la toma de decisiones y la generación de alertas tempranas respecto al ordenamiento territorial en todos los niveles territoriales, nacional departamental y municipal, entre otros. Previo al establecimiento de este instrumento será necesario realizar un balance frente a las herramientas tecnológicas existentes que han servido a las autoridades competentes en el ordenamiento territorial, en este sentido será *“necesaria la evaluación de necesidades por parte de los tomadores de decisiones, en especial aquellos en los municipios con menos recursos y la transferencia de buenas prácticas en el manejo de la información georreferenciada para la planeación territorial.”* (DDTS, 2014.p.46)

3.6. Fortalecimiento de capacidades en ordenamiento territorial.

Es de vital importancia, impulsar en esta etapa programas que fortalezcan las capacidades técnicas y financieras que involucren a todos los niveles de gobierno, priorizando aquellos municipios y departamentos que presentan dificultades en la implementación del

ordenamiento territorial, esta tarea permitirá a su vez, que las autoridades competentes respecto al ordenamiento del territorio se organicen y funcionen como un sistema integral. Para esta labor, será necesario el establecimiento de espacios de evaluación, a través de los cuales se examine la pertinencia de la formación que se ofrece a las autoridades competentes del ordenamiento territorial, en este punto será fundamental la alianza entre el Estado y la Academia y otras organizaciones (ONG's y programas de cooperación internacional) para el desarrollo de programas de formación acorde a las necesidades y retos que comportará el país en la etapa de post-conflicto. (DDST, 2014)

3.7. Incidencia del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en el ordenamiento interno.

Uno de los principales desafíos pensando en el futuro, tiene que ver con un verdadero cambio jurídico en el entorno internacional. Si bien actualmente las herramientas concretas del ordenamiento jurídico internacional como por ejemplo la Corte Penal Internacional enfrentan retos respecto a su consolidación, es indudable que en la actualidad los instrumentos jurídicos internacionales cuentan con la capacidad de incidir sobre las decisiones judiciales de competencia de las autoridades nacionales. En este sentido, es necesario, comenzar a cuestionarse sobre la manera en que el DIH puede ser vinculado de manera eficaz a la construcción de la paz territorial para el post-conflicto, sin que dicha vinculación entorpezca la capacidad de maniobra de las entidades nacionales y las posibilidades de la negociación nacional que este tenga sobre aspectos internos, de igual manera se debe comenzar a evaluar las herramientas que el mismo brinda para la construcción de la paz estable y duradera en el post-conflicto. (Rettberg (Coord.), 1999)

3.8. Algunos lineamientos de política pública para el establecimiento de la PGOT en el post-conflicto.

El establecimiento de la PGOT en la etapa de post-conflicto, como resultado de la implementación de los acuerdos de paz firmados en la Habana, es un proyecto ambicioso, que requiere del establecimiento de políticas públicas rigurosas y la transformación radical de las instituciones actuales, con el fin de promover el desarrollo sostenible de los territorios, en este sentido:

- a) Debe propenderse por el diseño de un modelo de ordenamiento territorial a largo plazo, que incluya la totalidad del territorio, desde esta perspectiva, para el establecimiento del modelo deberá tenerse en cuenta las características físicas, las condiciones ambientales, económicas, socioculturales y político-administrativas presentes en cada uno de los niveles territoriales.
- b) El modelo de ordenamiento territorial deberá contener fórmulas de sostenibilidad respecto al uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables y la ocupación ordenada del territorio, teniendo en cuenta la heterogeneidad que el territorio colombiano comporta.
- c) El modelo deberá caracterizarse por la complementariedad de todos sus niveles territoriales, con el fin de lograr en una escala de abajo hacia arriba y viceversa, la articulación de las políticas locales, con las políticas sectoriales, regionales y nacionales.
- d) El modelo, tendrá que valerse de la subsidiariedad, con el fin de lograr fomentar la descentralización, como una verdadera herramienta de redistribución de competencias en cada uno de los niveles territoriales (nacional, regional y local).
- e) Debe impulsarse la gobernabilidad en los distintos niveles territoriales, la cual debe estar orientada a la articulación de las políticas públicas, con los mecanismos e instrumentos de información y los planes de desarrollo con el fin de permitir a los distintos actores presentes en el territorio, participar activamente tanto de la toma decisiones respecto de sus territorios, como en la solución de los conflictos presentes y los que surjan como resultado de la implementación de los acuerdos. Adicionalmente, esta estrategia, permitirá que dichos actores logren ser verdaderos representantes de sus territorios generando consensos y compromisos para el desarrollo territorial sostenible de cada uno de los niveles territoriales.
- f) El diseño del modelo de ordenamiento territorial deberá ser equitativo, con el fin de lograr la corresponsabilidad entre los niveles territoriales, estrategia que a su vez permitirá lograr, la armonización respecto a las decisiones que se tomen en los territorios, generando igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos, que permitirán a su vez, la producción de bienes y el cubrimiento de servicios en todo el territorio nacional.

Conclusiones:

El conflicto social y armado ha sido un factor generador de la violencia en el territorio colombiano, que ha producido cambios en los patrones de ocupación y uso del suelo, razón por la cual el cambio estructural en la organización del territorio para la etapa de post-

conflicto, requiere la implementación de instrumentos de desarrollo que comporten los verdaderos criterios ambientales, productivos, afines a la aptitud de los suelos; los cuales deberán estar basados en la explotación sostenible y vocación real de los recursos naturales.

Se pudo establecer, que la ordenación del territorio para esta etapa, se constituye como un desafío geográfico, político y jurídico, pero también existencial e incluyente, que aunque no fue tratado como un punto principal de la negociación para la finalización del conflicto, si se constituye como un elemento fundamental y de trascendencia para el establecimiento de la paz estable y duradera desde los territorios y para los territorios, teniendo en cuenta que el mismo, es el escenario principal en donde deben resolverse los problemas prácticos, que surgirán en la etapa del post-conflicto como resultado de la implementación de los acuerdos celebrados.

A través de la investigación realizada, se pudo determinar que la PGOT en el post-conflicto debe estructurarse, a partir de una serie de reformas en la organización política - administrativa del Estado, en este sentido, sin reordenamiento territorial no habrá reformas políticas que implementar y sin reformas políticas no habrá territorio que organizar.

Se pudo determinar que la implementación de la PGOT necesariamente requiere de la consolidación del Estado Social de Derecho, con el fin de lograr el cierre de las brechas sociales actuales. Consolidación que requiere a su vez, del fortalecimiento de la descentralización como herramienta de reconocimiento de la autonomía local, en este sentido, en esta etapa, es fundamental, la armonización de las relaciones de los gobiernos departamental y local y la relación entre la Nación y el territorio, con el fin de que los entes territoriales puedan participar activamente en la toma de decisiones que les afectan, permitiendo una mayor y mejor representatividad y gobernabilidad, figuras que también deberán ser impulsadas a través de la implementación de programas que fomenten la cultura política de la ciudadanía.

Adicionalmente, se pudo determinar que aunque los contenidos del ordenamiento territorial pueden ser considerados como eminentemente técnicos, los efectos que producen son esencialmente jurídicos, porque su organización significa la adopción de un conjunto de limitaciones de carácter legal que se imponen a los distintos actores presentes en el territorio, en donde incluso se encuentra presente el Estado.

Desde esta perspectiva, se pudo establecer que la construcción de la PGOT en el post-conflicto requiere inicialmente la realización de una revisión normativa exhaustiva con el fin de establecer si es necesario suprimir, modificar o desarrollar algunos instrumentos del ordenamiento territorial.

Finalmente como resultado de la investigación se indican algunas recomendaciones para la construcción de la PGOT en la etapa del post-conflicto, recomendaciones que están basadas en la necesidad de construir un modelo de ordenamiento territorial a largo plazo, acorde con las características propias del territorio, a través del cual se logre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. De igual manera se recomienda que la PGOT comporte la armonización entre los distintos niveles de los postulados de complementariedad, subsidiariedad y coordinación los cuales deben orientar el que hacer de las entidades territoriales para lograr engranaje institucional que se necesita para impulsar el desarrollo sostenible del país.

Referencias:

- Borja, F. BORJA, M. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Comisión de Ordenamiento Territorial Senado de la República. (2014). Gaceta del Congreso 226 del 23 de mayo de 2014, Informe de Ponencia Para Concepto al Proyecto de Constitución de RAPE Número 001 de 2014. Recuperado de http://www.senado.gov.co/images/stories/Dependencias/Comision_ordenamiento/GACETA_DEL_CONGRESO_226_INFORME_DE_PONENCIA_PROYECTO_RAPE_001_DE_2014.pdf el 25 de junio de 2016.
- Conpes 3850. (2015). Fondo Colombia en Paz. Recuperado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf> el 1 de junio de 2016.
- Constitución Política de Colombia, (2015). 34 Edición. Legis.
- Castañeda, L. (2014). Análisis del avance del ordenamiento territorial departamental en Colombia. Trabajo de grado para optar al Título de Especialista en Gerencia Ambiental. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP Facultad De Postgrado Especialización En Gerencia Ambiental. Recuperado en

[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/avances%20del%20ordenamiento%20territorial%20departamental\[1\].pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/avances%20del%20ordenamiento%20territorial%20departamental[1].pdf) el 1 de junio de 2016.

- Castro, J (2002). La cuestión territorial. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014a). Bases Para el Plan de Desarrollo 2014-2018. Recuperado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf> el 1 de junio de 2016.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014b). Concepto sobre las bases del plan nacional de desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Recuperado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/DOCUMENTO%20COMPLETO%20CNP-%202014%20-%202018.pdf> el 1 de junio de 2016.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). Los planes de acción territorial como instrumento de construcción de paz. Recuperado en http://viva.org.co/PDT_para_la_Construccion_de_Paz/Los%20PDT%20como%20instrumento%20de%20construccion%20de%20paz.pdf el 1 de junio de 2016.
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. (2014). Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial Texto para discusión. Recuperado en http://sabanacentrocomovamos.org/wp-content/uploads/2016/04/Bases-PGOT_Octubre-2014.pdf el 1 de junio de 2016.
- Duque, N.(2012). Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Análisis Político. Bogotá: Vol. 25. No. 76. Recuperado en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052012000300010. 1 de junio de 2016.
- Fernández & Macarena. (2012). Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial. Recuperado en http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1379359061TransferenciadecompetenciasyGobernanza.pdf el 15 de julio de 2016.
- Garay, L. (2002). Repensar a Colombia: Hacia un nuevo contrato social. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos.
- Gehring, H, Barberena, V y Restrepo, D (Eds.).(2014).Descentralización en clave de paz. Bogotá: KAS y RINDE.

- Gehring, H (Ed). (2016). Reformas de carácter administrativo para el post-conflicto y la implementación de los acuerdos de paz en Colombia. Bogotá: KAS.
- Guarín, S, Meza, M, Duque, J, Torres, J, Tovar, P. (2014). Capacidades locales para la paz. Resultados y recomendaciones nacionales. Bogotá: Fundación Ideas Para la Paz [FIP].
- Jaramillo, S. (2014). La Construcción de Paz desde los Territorios. Recuperado de <http://documentos.pas.org.co/Contruccion%20paz%20territorios.pdf> el 15 de junio de 2016.
- Jaramillo, A. (2016). El ordenamiento Territorial en Clave de Paz: Más Allá de la Habana. En Diseños Instituciones Para la Gestión Territorial de la Paz. (pp 18-30) Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Jiménez, W. (2010). Ordenamiento territorial: problema bicentenario. Recuperado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3618420> el 1 de junio de 2016.
- Ley 70 de 1993. Recuperada de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7388> el 30 de junio de 2016.
- Ley 388 de 1997. Recuperada en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339> el 1 de junio de 2016
- Ley 1454 de 2011. Recuperada en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210> el 1 de junio de 2016.
- Méndez, E. (1999). Criterios claves para el ordenamiento territorial-ambiental. Recuperado en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5339468.pdf> el 30 de mayo de 2016.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial. Recuperado en <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Formulaci%C3%B3n%20Planes%20Ordenamiento.pdf> el 1 de junio de 2016.
- Ministerio de Defensa. (2016). Comunicado de prensa de 24 de junio de 2016. Recuperado en <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/noticiamdn?idXml=809f9f51-491c-3410-03bc-902925338e78&date=24052016> el 30 de junio de 2016.
- Moreno, C. (2013). El nivel intermedio para el post-conflicto. En Gehring, H, Barberena, V y Restrepo, D (Eds.), Descentralización en clave de paz (pp.13-25). Bogotá: KAS y RINDE.
- Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2014). Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia. Recuperado en

<http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-pazyambiente-2015.pdf> el 30 de mayo de 2016.

- Rettberg, A (Coord.). (1999). Preparando el futuro: Conflicto y post-conflicto en Colombia. Bogotá: Alfaomega Colombia S.A.
- Revéiz, E. (2013). El Estado estrategia para el ordenamiento territorial. Bogotá: Digiprint Editores, E.U.
- Trujillo, A. (2016). El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana. En Barberena, V & Restrepo D. (Eds.) Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz (pp.16-31). Bogotá: KAS y RINDE.
- Trujillo, A. (2013). Estrategias políticas. Autonomía Local: una diferencia entre la guerra y la paz. En Gehring, H, Barberena, V y Restrepo, D (Eds.), Descentralización en clave de paz (pp.26-38). Bogotá: KAS y RINDE.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT). (2014). Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT. Recuperado de http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf el 30 de junio de 2016.
- Unidad Para las Víctimas. (2016). Orientaciones para la incorporación estratégica de la política de pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019. Recuperado en <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartillapddl290116.pdf> el 1 de junio de 2016.
- Velásquez, F. (2013). Minería, descentralización y territorio: una mirada en la perspectiva del post-conflicto. En Gehring, H, Barberena, V y Restrepo, D (Eds.), Descentralización en clave de paz (pp.42-55). Bogotá: KAS y RINDE.