

**APROXIMACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL AL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO**

JOSE LUIS GARCIA PANTOJA

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2009**

**APROXIMACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL AL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO**

JOSE LUIS GARCIA PANTOJA

Asesor del Trabajo de Grado:
ARQ. GERMAN VELA LUNA
Especialista en Derecho Urbano

Trabajo de Grado presentado para optar al título de:
ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2009

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado son responsabilidad exclusiva de los autores”

Artículo 1ro. del Acuerdo No. 324 del 11 de octubre de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado Dr. Hamilton Arvey Burgos

Jurado Dr. Fredy Muñoz Acosta

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	13
1. ASPECTOS GENERALES.	15
1.1. TEMA.	15
1.2. PREGUNTA DE INVESTIGACION.	15
1.3. JUSTIFICACION.	15
1.4. ESTADO DEL ARTE.	16
1.5. OBJETIVOS.	18
1.5.1. OBJETIVO GENERAL.	18
1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	18
1.6. MARCO TEORICO.	19
1.7. METODOLOGIA.	21
2. EL TERRITORIO EN EL ESTADO COLOMBIANO	22
2.1. TERRITORIO Y ESTADO CONSTITUCIONAL.	22
2.2. TERRITORIO Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO.	27
2.3. TERRITORIO Y ESTADO DEMOCRATICO.	29
3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	33
3.1. FINALIDADES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	35
3.1.1. LOGRAR LOS FINES CONSTITUCIONALES.	35
3.1.2. DESARROLLAR LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.	36
3.1.3. GARANTIZAR LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES.	37
3.1.4. DESARROLLAR EL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA.	39
3.1.5. FACILITAR LA EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANAS INTEGRALES.	39
3.2. PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	40
3.2.1. LA PROPIEDAD PRIVADA CON FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA.	41
3.2.2. PREVALENCIA DEL INTERÉS GENERAL SOBRE EL PARTICULAR.	42
3.2.3. DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS CARGAS Y LOS BENEFICIOS.	43
4. EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	45
4.1. CONCEPTO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	45

4.2. DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	49
4.3. COMPONENTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	50
4.4. CLASIFICACION DEL SUELO MUNICIPAL.	52
4.5. PROCESO DE ADOPCION DEL POT.	55
5. EL POT DEL MUNICIPIO DE PASTO.	59
5.1. ASPECTOS GENERALES.	59
5.1.1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS.	59
5.1.2. ELEMENTOS ESTRUCTURANTES DEL TERRITORIO MUNICIPAL	62
5.2. CLASIFICACION DEL SUELO MUNICIPAL.	62
5.3. DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO.	64
5.4. INSTRUMENTOS DE GESTION URBANA.	64
5.4.1. INSTRUMENTOS JURÍDICOS URBANÍSTICOS.	64
5.4.1.1. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN PREDIAL.	65
5.4.1.2. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD.	65
5.4.1.3. PLANES PARCIALES.	66
5.4.1.4. UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICAS.	66
5.4.1.5. FICHAS NORMATIVAS.	66
5.4.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS FISCALES Y FINANCIEROS.	67
5.4.2.1. PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA.	67
5.4.2.2. COOPERACIÓN ENTRE PARTICIPES.	67
5.4.2.3. BANCOS INMOBILIARIOS.	68
5.4.2.4. FONDOS DE COMPENSACIÓN.	68
5.4.2.5. OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS FISCALES Y FINANCIEROS.	68
5.5. SISTEMAS ESTRUCTURANTES.	68
5.5.1. SISTEMAS ESTRUCTURANTES DEL ÁREA URBANA.	68
5.5.1.1. SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y COMPLEMENTARIA.	68
5.5.1.2. SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO.	69
5.5.1.3. SISTEMA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES.	70
5.5.1.4. SISTEMA DE AMENAZAS Y RIESGOS.	70
5.5.2. SISTEMAS ESTRUCTURANTES DEL ÁREA RURAL.	71
5.5.2.1. SISTEMA ECOLÓGICO, ESTRATÉGICO Y AMBIENTAL.	71
5.5.2.2. SISTEMA PRODUCTIVO.	71
5.5.2.3. SISTEMA PAISAJÍSTICO, ECOTURÍSTICO Y DE INVESTIGACIÓN.	72
5.5.2.4. SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y COMPLEMENTARIA.	72
5.5.2.5. SISTEMA DE AMENAZAS NATURALES Y ANTRÓPICAS.	75

5.6. ACCIONES ESTRATEGICAS.	73
5.6.1. ACCIONES ESTRATÉGICAS EN SUELO URBANO.	73
5.6.1.1. PLANES PARCIALES.	73
5.6.1.2. UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA.	74
5.6.1.3. DESARROLLO PRIORITARIO.	74
5.6.2. ACCIONES ESTRATÉGICAS EN SUELO RURAL.	74
5.6.2.1. FICHAS NORMATIVAS.	75
5.6.2.2. PLAN DE GESTIÓN Y MANEJO AMBIENTAL PARA LA CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO Y LA BIODIVERSIDAD.	75
5.6.2.3. PLAN DE DESARROLLO AGROPECUARIO DEL SUELO RURAL PRODUCTIVO Y DE MANEJO ESPECIAL PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE.	75
5.7. USOS DEL SUELO.	75
5.7.1. USOS DEL SUELO URBANO.	75
5.7.2. USOS DEL SUELO RURAL.	77
5.8. TRATAMIENTOS.	77
5.8.1. TRATAMIENTOS EN SUELO URBANO.	77
5.8.2. TRATAMIENTOS EN SUELO RURAL.	79
5.8.2.1. TRATAMIENTOS PARA EL PATRIMONIO NATURAL.	79
5.8.2.2. TRATAMIENTOS PARA EL PATRIMONIO CULTURAL.	80
5.9. BALANCE DEL POT DEL MUNICIPIO DE PASTO.	80
6. CONCLUSIONES.	85
7. RECOMENDACIONES.	87
BIBLIOGRAFIA	88

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Modalidades de POT.	Pág. 47
Cuadro2. Clasificación del suelo.	53

GLOSARIO

ACCION URBANISTICA: es la acción por medio de la cual los municipios y distritos ejercen la función pública del ordenamiento territorial. Las acciones urbanísticas deben estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen.

ACTUACION URBANISTICA: es una actuación que contribuye al ordenamiento del territorio municipal. Son actuaciones urbanísticas la urbanización, la construcción, la parcelación y la subdivisión.

ALCALDE MUNICIPAL: de acuerdo al artículo 314 constitucional, el alcalde es el jefe de la administración local y el representante legal del municipio, siendo elegido por el voto popular

AUTONOMIA TERRITORIAL: es uno de los atributos constitucionales que tienen las entidades territoriales. Esta facultad es de carácter relativo o limitada, porque su ejercicio debe estar en el marco de un Estado unitario.

CONCEJO MUNICIPAL: es una corporación administrativa de carácter colegiado del municipio, cuyos integrantes son elegidos por el voto popular. Dentro de sus funciones constitucionales se encuentra la de reglamentar los usos del suelo municipal.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO: fórmula de Estado consagrada en el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, que es producto de las transformaciones sociales e históricas originadas en Europa y cuya principal manifestación es el constitucionalismo español y alemán. Implica un papel más comprometido del Estado frente a las realidades sociales a través de la garantía efectiva de los derechos constitucionales y el respeto por el principio democrático.

MUNICIPIO: es una de las entidades territoriales que integran el Estado. La Constitución Política la define en su artículo 331 como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, por cuanto tiene dentro de sus funciones la prestación de los servicios públicos y el ordenamiento de su territorio, entre otras.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL: es la función pública que tiene por objeto organizar el desarrollo territorial de un municipio y distrito. Esta función pública se debe ejercer para hacer realidad los derechos constitucionales y la autonomía territorial.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: instrumento de planificación territorial de carácter técnico y normativo que se encuentra consagrado en la Ley de Desarrollo Territorial o Ley 388 de 1997. Su campo de acción es el territorio municipal o distrital, procurando la organización del espacio físico en armonía con los postulados y fines constitucionales.

PLAN PARCIAL: instrumento de planificación de carácter normativo, que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial adoptado por un municipio o distrito.

TERRITORIO: junto con la población y el poder público, es uno de los elementos del Estado. Determina el espacio físico dentro del cual se desarrollan las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales y se concreta la protección y garantía de los derechos ciudadanos.

UNIDADES DE ACTUACION URBANISTICA: es un instrumento de planificación del suelo, que consiste en ejecutar sobre áreas conformadas por uno o varios inmuebles que previamente han sido delimitadas en el POT o en un plan parcial, actuaciones urbanísticas de urbanización y construcción en suelo urbano y de expansión urbana, y de construcción en zonas con tratamientos de renovación y redesarrollo en suelo urbano.

RESUMEN

El territorio es uno de los elementos del Estado, pero su alcance y significado va más allá de una simple descripción física o espacial. El territorio es un elemento complejo porque en su interior se desarrollan diversas relaciones sociales, económicas, culturales, históricas y políticas y debe ser valorado a la luz de las finalidades del Estado. En el caso colombiano el territorio debe tener una lectura en armonía con las formulas políticas de Estado Social de Derecho, Estado Constitucional y Estado Democrático que se hallan consagrados en nuestra Constitución Política de 1991.

El territorio debe ser interpretado conforme al modelo de Estado vigente y por lo tanto su ordenamiento debe seguir su filosofía y postulados. Nuestra Carta Política y la legislación territorial que la ha desarrollado ha concebido el ordenamiento territorial como una función pública, en el sentido de considerarla una actividad del Estado para servir a la comunidad. Un ordenamiento territorial que conforme a los planteamientos de la Ley 388 de 1997 debe profundizar la autonomía territorial, la garantía de los derechos constitucionales, la consolidación de las finalidades estatales, el principio de concurrencia y el desarrollo de actuaciones urbanas integrales que tengan impacto social y mejoren la calidad de vida de los habitantes. Un ordenamiento que además debe regirse por los principios constitucionales y legales de prevalencia del interés general, de función social y ecológica de la propiedad y de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Precisamente una herramienta para lograr estas finalidades y aplicar estos principios en el ordenamiento territorial de los municipios y distritos es el plan de ordenamiento territorial, que es un instrumento básico, de carácter técnico y normativo para organizar el desarrollo físico del territorio. Un instrumento que en el municipio de Pasto se encuentra compilado en el Decreto 0084 de 2003 y que se constituye en un primer esfuerzo de la ciudadanía en la construcción de un ordenamiento territorial planificado y acorde a las realidades sociales que vive. Mención especial merecen los instrumentos de gestión del suelo que se encuentran consagrados en la Ley y que en el municipio se deben convertir en las herramientas que garanticen la eficacia de sus objetivos, planes y principios.

ABSTRACT

The territory is one of the State elements but its scope and significance go beyond a simple physical or spatial description. The territory is a complex element since it inside, diverse social, economic, cultural, historical and political relations take place, and must be assessed taking into account the State aims. For the case of the Colombian territory, it should exist a harmonic interpretation with the State Political Formulae, the Constitutional State, and the Democratic State that are consecrated in our Political Constitution of 1991.

The territory must be interpreted conformed the current State model and, for this reason, its ordering must follow its philosophy and postulates. Our Political Letter and the territorial Legislation that has developed it, has conceived the territorial ordering a public function, when has been considered as a State activity to serve the community. A territorial ordering, that according to the lineaments of the Law 388 issued in 1997 must delve deeply not only into the autonomy, but also into the guarantee of the constitutional rights, the consolidation of the aims pertaining to the State, the tenet of concurrence and the development of whole urban proceedings that cause social impact and improve the quality of life of the inhabitants. An ordering that must also be regulated by the constitutional and legal tenets for the prevalence of the general interest, for the social and ecologic function of the property and the equitable distribution of the duties and profits.

It is precisely the territorial ordering a tool to attain these aims and to put into practice these tenets in the territorial ordering of the municipalities and districts, which is a basic instrument of technical and standard character to organize the physical development of the territory. A tool that in the municipality of Pasto, is compiled in the Decree 0084 issued in 2003 and that constitutes itself in a former effort of the population in the construction of a planned territorial ordering and in agreement with the social realities it lives.

Special mentions deserve the soil management instruments that are consecrated in the Law and that must become the municipality tools to guarantee the efficacy of its aims, plans and tenets.

Key words: Territory, territorial ordering and territorial ordering plan.

INTRODUCCION

El derecho urbano se constituye en una de las más novedosas e importantes variantes del derecho administrativo, esto debido al impacto de sus normas en el desarrollo de una sociedad. En el caso colombiano el derecho urbano ha tenido mayor auge partir de la Constitución Política de 1991 y de la expedición de la Ley 388 de 1997 que modificó la Ley 9 de 1989 y actualizó sus postulados a la nueva realidad social y constitucional.

Precisamente uno de los aspectos que ha tenido mayor impacto ha sido el desarrollo a nivel municipal y distrital de los planes de ordenamiento territorial, que son los instrumentos básicos de planificación y que determinan aspectos vitales para la convivencia de los ciudadanos y la garantía de sus derechos constitucionales. El plan de ordenamiento territorial se constituye en una manifestación de los postulados de autonomía y descentralización administrativa que rigen en Colombia y que buscan la consolidación de la democracia local y la satisfacción más pertinente y plena de las principales necesidades del municipio.

El plan de ordenamiento territorial es un plan complejo porque regula diversos aspectos de la vida de un municipio, requiriendo para su construcción no sólo de la participación activa de los sectores sociales sino también del dialogo interdisciplinario, del dialogo de saberes económicos, jurídicos, ambientales, geográficos, políticos, entre otros. Situación que no debe sorprender porque su objeto de regulación es un determinado territorio que involucra diversas dimensiones y facetas. Es por eso que el estudio del plan de ordenamiento territorial es relevante para el mundo jurídico, porque se trata de analizar una herramienta de planificación que tiene como destinatarios principales a los administrados y ciudadanos. El presente trabajo busca analizar el POT del municipio de Pasto desde un saber específico, cual es el saber jurídico, contando para su análisis con elementos constitucionales, legales y jurisprudenciales que permitan una aproximación pertinente.

Para efectos de desarrollar este propósito el trabajo se ha dividido en cinco capítulos: inicia con los aspectos generales del tema, estableciendo la relevancia jurídica para el derecho administrativo, su justificación y el planteamiento de los objetivos perseguidos (Capítulo 1). Luego se analiza el concepto de territorio dentro del Estado Colombiano a partir de la Constitución Política de 1991, destacando especialmente su relación con las concepciones de Estado Social de Derecho, Estado Constitucional y Estado Democrático (Capítulo 2). Partiendo de la necesidad de planificar el desarrollo del territorio municipal, se precisa el concepto de ordenamiento territorial desde la perspectiva de la función pública, teniendo en cuenta las finalidades y principios constitucionales y legales que lo rigen (Capítulo 3). Contando con estos elementos de juicio se analiza el plan de

ordenamiento territorial, su concepto, sus determinantes, sus modalidades y su trámite de adopción (Capítulo 4). Desde una perspectiva constitucional y legal se analiza las principales temáticas que aborda el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto (Capítulo 5). Finalmente expreso unas conclusiones y recomendaciones producto del estudio reflexivo del tema objeto del trabajo.

Espero que esta investigación pueda ser revisada por aquellos interesados en profundizar el tema del ordenamiento territorial y sirva como referente para futuros trabajos.

1. ASPECTOS GENERALES.

1.1. TEMA

APROXIMACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO

1.2. PREGUNTA DE INVESTIGACION

¿El plan de ordenamiento territorial del Municipio de Pasto responde a una visión constitucional de desarrollo urbano?

1.3. JUSTIFICACION

La sociedad presenta de manera constante nuevos desafíos y retos para la ciencia jurídica, uno de estos es la posibilidad de regulación normativa por parte del Estado de los temas relacionados con las ciudades y su ordenamiento territorial. En esta perspectiva se ha desarrollado en el país la disciplina jurídica del derecho urbano, que es manifestación del derecho público y especialmente del derecho administrativo, si se tiene en cuenta que gira en torno a las decisiones de la administración pública y su materialización en normas jurídicas, que buscan la planificación de un territorio, conforme a unas consideraciones locales específicas y con una proyección hacia futuro.

En este sentido el derecho urbano se constituye en una manifestación reglada del Estado por medio del cual se busca la construcción participativa y organizada de un determinado modelo de país, de territorio y de ciudad. Al respecto el tratadista Jaime Orlando Santofimio señala al estudiar los principios del derecho urbano lo siguiente:

“toda disposición, decisión, acción, actividad urbanística, proveniente tanto de autoridades como de los particulares, esta sujeta al derecho y, en consecuencia, ausente de cualquier vestigio de arbitrariedad o de dogmatismo individualista, fundamentalista o subjetivizador que ponga en peligro las bases de nuestro sistema como Estado democrático, participativo, social y de derecho, en algo tan elemental como son las relaciones del hombre en la sociedad urbanizada y en los territorios, y sobre los bienes vinculados a la convivencia humana. En otras palabras, el

urbanismo también es derecho y su desarrollo ostenta bases y contenidos jurídicos vinculantes y obligatorios para todos sus actores y operadores.”¹.

El derecho urbano y su desarrollo ha tenido mayor auge e importancia a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, porque se consagró en forma expresa derechos con fuerza vinculante y a la vez radicó en cabeza del Estado y de todas sus autoridades unas obligaciones y mandatos que deben cumplir para garantizar el pleno ejercicio de las garantías constitucionalmente establecidas. En este sentido, dentro del marco del Estado Social de Derecho que comprende al ciudadano en una dimensión integral, el desarrollo urbanístico de un territorio adquiere relevancia, porque busca que el ser humano viva y crezca dentro de unas condiciones que hagan más digna y confortable su existencia.

Teniendo en cuenta que la Constitución Política de 1991 señala en su artículo 4, que la Constitución es la norma de normas, es necesario comprender que sus principios deben orientar y guiar la construcción de toda política de Estado, en este caso de una política que este orientada a lograr una determinada planificación territorial.

El Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política, implica una relación directa y recíproca entre el Estado y la Sociedad, en este sentido, una visión unilateral de la realidad o autoritaria rompe el necesario dialogo que debe existir entre sus autoridades políticas y sus ciudadanos. El territorio comprendido bajo el Estado Social de Derecho será el lugar de encuentro entre los conceptos de poder y desarrollo social. Toda decisión del Estado en materia urbanística debe perseguir el logro de los fines constitucionales y la plenitud del principio de dignidad humana. Así mismo, los ciudadanos deben ser partícipes activos en la construcción de un modelo de ciudad que respete y garantice los derechos constitucionalmente establecidos.

Es por eso que el Plan de Ordenamiento Territorial como expresión del derecho público, administrativo y urbano, adquiere importancia y merece un análisis constitucional y legal que determine su alcance y su impacto eficaz y eficiente en la construcción y transformación de una ciudad más humana y digna.

1.4. ESTADO DEL ARTE

El contexto del problema de investigación se enmarca dentro del campo del derecho urbano, que es una rama del derecho administrativo. El derecho urbano tiene como punto de partida el texto constitucional pues en él se fija en forma expresa las bases jurídicas e ideológicas que deben orientar la actuación de las

¹ SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Ensayo del autor entregado durante la especialización en derecho urbano de la Universidad Externado de Colombia (2005).

autoridades públicas y la adopción de los planes de ordenamiento territorial. Además, el derecho urbano ha tenido un amplio desarrollo legislativo en el país, a través de la expedición de leyes como la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial, la Ley 152 o Ley orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley 142 de 1994 o Ley de servicios públicos etc.

El marco legal actual tiene como principal referente la Ley 388 de 1997. En esta norma se establecen los principios rectores que deben regir la planificación urbanística en el país. Establece además las competencias de las autoridades nacionales y locales y los parámetros técnicos que deben seguirse para la construcción de un modelo de territorio.

El Plan de Ordenamiento Territorial -P.O.T.- del municipio de Pasto se encuentra en el Decreto No. 0084 del 5 de marzo de 2003. Mediante este decreto se compilaron los acuerdos No. 004 y No. 007 de los años 2000 y 2003 respectivamente. Este decreto define el Plan de Ordenamiento Territorial en su artículo 1º como:

“...el instrumento técnico y normativo , mediante el cual la administración municipal concertadamente con los actores sociales y particulares fijan objetivos, directrices, políticas, programas, estrategias, metas, programas, estrategias, metas , programas , actuaciones y normas para orientas y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo del municipio (áreas urbana y rural) a corto, mediano y largo plazo, para mejorar el nivel y calidad de vida, (en concordancia con el modelo de desarrollo socioeconómico y) en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales de la región.”²

Dentro de las investigaciones destacadas sobre el tema territorial en Colombia, se ha desarrollado el proyecto “Estado, Derecho y territorio”³ que cuenta con la participación de la Universidad Libre de Colombia, la Universidad de Cádiz y la Junta de Andalucía de España y que tiene dentro de sus objetivos principales “Estudiar el modelo territorial colombiano desde la perspectiva del derecho comparado con miras a determinar sus disfunciones y deficiencias en la construcción del Estado nacional.”. Dicha investigación busca determinar el alcance y la viabilidad actual de los modelos de organización territorial en Colombia, principalmente a través de la figuras de centralización, federalismo o regionalización, que tienen un gran recorrido en la historia constitucional moderna y de aplicación práctica en muchos países del mundo y que se constituyen en referentes de análisis en la construcción de una organización territorial que responda cada vez más a las necesidades de la Nación.

² MUNICIPIO DE PASTO. Alcaldía de Pasto. Decreto número 0084 de marzo de 2003. Artículo 1º.

³ Para mayor información sobre el proyecto de investigación “Estado, Derecho y Territorio”, consultar la pagina web: “<http://www.unilibre.edu.co/ulcadiz/estado.htm>”

La premisa de partida de este grupo de investigación es considerar a la Constitución Política de 1991 como una norma que en materia de organización territorial dejó varios vacíos y deficiencias que han sido agravados por la ausencia de voluntad política en el Congreso de la República para la expedición de leyes que desarrollen sus fines y su espíritu. En efecto, la Constitución Política consagra que el Estado es unitario, pero añadió la variante de una descentralización territorial con una autonomía relativa para responder a sus realidades locales, que son múltiples y diversas. Sin embargo, figuras como las regiones, las provincias, e incluso el mismo departamento y municipio aún no han sido desarrollados en un sentido territorial que dote a sus ciudadanos de una mayor identidad y de una auténtica autonomía que les permita tomar sus decisiones. Estas falencias producto de la omisión legislativa y de la falta de voluntad política, se han constituido en obstáculos para la construcción no sólo de un modelo de organización territorial, sino también de la construcción de un Estado, de una Nación y de un poder político más democrático y participativo.

Este análisis del territorio a nivel nacional, liderado por la Universidad Libre de Colombia se constituye para la presente investigación en una óptica importante, puesto que el territorio más que concebirse desde su aspecto material o físico, es un espacio para la construcción del poder político. En este sentido una organización territorial válida, será aquella que permita la construcción de una sociedad más democrática y auténtica.

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. Objetivo general.

- Determinar si el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto, corresponde a las exigencias urbanísticas desde una perspectiva constitucional.

1.5.2. Objetivos específicos.

1. Determinar los principios y fundamentos constitucionales que deben regir la producción e interpretación del Derecho Urbano, en este caso del Plan de Ordenamiento Territorial.
2. Determinar el marco legal relevante que debe guiar la adopción por parte de los municipios de sus respectivos planes de ordenamiento territorial.
3. Construir las líneas de argumentación expuestas por la Corte Constitucional, en lo referente a los planes de ordenamiento territorial.

4. Analizar de forma sistémica y crítica las principales líneas temáticas que componen el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto y valorar su alcance social, urbanístico y habitacional.

1.6. MARCO TEORICO.

El ordenamiento territorial está ligado al concepto de desarrollo territorial. Siguiendo lo establecido por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, éste involucra la calidad de vida, las actividades productivas y la conservación y protección de los recursos naturales, elementos que en la medida de su alcance determinan un mejoramiento en la vida de la población. El desarrollo territorial incluye varias dimensiones, como la social, la ambiental, la política, la económica y la cultural y que se deben manifestar en elementos materiales o físicos como el suelo, la vivienda, los equipamientos, el espacio público, los servicios públicos, el transporte y las vías. En este sentido el plan de ordenamiento territorial se constituye en una herramienta adecuada y necesaria para lograr el desarrollo territorial de una comunidad, propiciando espacios de concertación y participación democrática.

Cuando un municipio o distrito adopta un plan de ordenamiento territorial, hace el ejercicio más auténtico de su autonomía territorial, porque sus autoridades junto con la comunidad y sus representantes, valoran sus propias realidades y en consecuencia adoptan las medidas pertinentes que solucionen sus conflictos y tensiones y resalten sus fortalezas y virtudes. Un análisis estadístico de los planes de ordenamiento territorial a nivel nacional en cuanto a su adopción indica que partir del año de 1998 en el cual se adoptó el primer POT a nivel nacional hasta el año de 2004 en el cual existieron 980 POT en todo el territorio, los municipios y distritos han asumido el deber constitucional y legal de dotar a sus respectivas jurisdicciones de planes que propicien el desarrollo territorial.

Ahora bien, una de las preguntas que se debe hacer es la siguiente: ¿En que consiste un ordenamiento territorial? Para responderla se tendrá en cuenta la definición de ANGEL MASSIRIS:

“se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.”⁴

En esencia el ordenamiento territorial se constituye en una manifestación de la acción del Estado sobre la sociedad y su desarrollo. Se destaca de la misma

⁴ MASSIRIS, Cabeza Ángel. Ordenamiento Territorial y procesos de construcción regional. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm>. Búsqueda realizada el día 10 de julio de 2008.

definición la naturaleza política, técnica y administrativa de la organización de un determinado territorio, porque requiere de la participación de las autoridades públicas y de los ciudadanos, de conceptos técnicos y especializados que doten de certeza su aplicación y de mecanismos que permitan que su aplicación se realice por instituciones públicas que garanticen su plena ejecución. El ordenamiento territorial como una política de Estado no es reciente en el mundo, como lo señala el autor mencionado, existen experiencias internacionales, especialmente europeas que demuestran que la planificación territorial ha sido una preocupación ya existente en otras latitudes⁵.

El contexto en que se desarrolla el ordenamiento territorial en Europa se sustenta en una visión interna e internacional, toda vez que las naciones europeas en el marco de su unidad están sujetas a políticas comunes como la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la cual debe irradiar su alcance en las políticas internas de ordenamiento. Dentro de los modelos europeos destacables se encuentra el alemán y el suizo; El primero caracterizado por su fuerte carácter descentralizador, la existencia de concertación en la formulación de políticas de ordenamiento y el énfasis en los temas ambientales, mientras que el segundo, agrega la preocupación existente desde comienzos del siglo XX y el impacto en un país que a pesar de tener poca extensión territorial comparado con Colombia, tiene una alta densidad poblacional y la existencia de territorios diversos que se rigen no por un plan territorial de alcance nacional, sino por planes sectoriales.

-El caso colombiano.

El ordenamiento territorial en Colombia ha tenido su principal desarrollo en el nivel legal, con la advertencia de que no ha sido una labor sistemática ni organizada, por el contrario existieron durante la mayor parte del siglo XX numerosas normas legales dispersas que se dedicaron a regular puntos específicos en la organización del territorio. Dentro de las leyes que se destacan encontramos:

- Ley 188 de 1947. Consagró la obligación a cargo de los municipios de levantar un plano regulador del desarrollo urbano.
- Ley 2 de 1959. Estableció y delimitó las primeras zonas forestales en el país.
- Ley 135 de 1961. Llamada Ley de Reforma Agraria determinó las condiciones para la tenencia y el uso de suelo en las zonas rurales.

⁵ Al respecto véase: MASSIRIS, Cabeza Ángel. Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia". Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>. Búsqueda realizada el día 10 de julio de 2008.

- Ley 10 de 1978. Consagró las bases para el ordenamiento territorial marino.
- Ley 61 de 1978. Consagró la obligación a cargo de los municipios con una población superior a los 20.000 habitantes de tener planes integrales de desarrollo.
- Ley 9 de 1979. Llamada Ley Sanitaria estableció dentro de su normativa elementos de organización urbana, especialmente en lo concerniente con zonas industriales y uso de espacio público.
- Decreto 1333 de 1986. Código de Régimen Municipal.
- Ley 9 de 1989. Llamada Ley de Reforma Urbana.

A partir de la Constitución Política de 1991, el ordenamiento territorial en Colombia adquiere rango constitucional, y por tanto, su fuerza vinculante para las autoridades públicas se torna primordial, por cuanto su desarrollo permite contribuir al logro de los fines esenciales del Estado. A lo largo del texto constitucional se encuentran normas de gran alcance e importancia, definiendo temas como la propiedad privada, el derecho a un ambiente sano y el uso adecuado del suelo. En concordancia con el nuevo panorama constitucional, se expidió la Ley 388 de 1997 que define los lineamientos que deben tener presentes los distritos y municipios en la formulación de sus planes de ordenamiento territorial.

1.7. METODOLOGIA

La metodología a utilizar en el presente trabajo de grado será de carácter cualitativo, con apoyo en la dogmática jurídica y en los referentes jurisprudenciales pertinentes que apoyen el análisis del plan de ordenamiento territorial del Municipio de Pasto desde la óptica constitucional y legal que se pretende.

2. EI TERRITORIO EN EL ESTADO COLOMBIANO

La comprensión del territorio debe partir del conocimiento del modelo de Estado vigente en una determinada comunidad política. En el caso colombiano, este conocimiento remite a la Constitución Política de 1991, que consagró nuevos paradigmas en el ejercicio del poder político. La Corte Constitucional al analizar el modelo de Estado que rige en Colombia, ha señalado que tiene tres dimensiones jurídicas y políticas⁶, que son:

1. Es un Estado Constitucional.
2. Es un Estado Social de Derecho.
3. Es un Estado Democrático.

Estas dimensiones del Estado Colombiano, que el intérprete constitucional ha denominado "*fórmulas constitucionales básicas*"⁷, no se pueden analizar de manera aislada y de igual manera la comprensión de cualquier fenómeno social, político o jurídico, no será completa sino integra todas estas ópticas. Es por eso, que se debe analizar el fenómeno territorial a la luz de esta triple dimensión de la organización política, con el propósito de tener los fundamentos necesarios que permitan la interpretación y valoración adecuada de una determinada organización del territorio.

2.1. TERRITORIO Y ESTADO CONSTITUCIONAL.

El Estado contemporáneo es el producto de una serie de transformaciones sociales, históricas, políticas, culturales y económicas que han diseñado una nueva manera de concebir su papel en la sociedad. Si bien, la fórmula de Estado de Derecho, que comprende los principios de legalidad, tridivisión de poderes y respeto por un catálogo de derechos fundamentales, se mantiene firme en la tradición democrática, actualmente existe una redimensión de su estructura política y jurídica. Uno de los conceptos que más se ha desarrollado es el de Estado Constitucional, que radica en la Constitución como norma suprema, la validez del orden jurídico y social, sustentado en valores democráticos y garantistas de una amplia gama de derechos.

Respecto al Estado Constitucional, el tratadista Peter Haberle ha señalado que los elementos que comprenden este modelo de organización política son el respeto por la dignidad humana, la soberanía popular, la división de poderes, la existencia

⁶ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia SU-747/1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-251/2002. MM.PP. Dr. Eduardo Montealegre Lynett y Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

de unos derechos y la correlativa existencia de las garantías que los hagan eficaces, el principio democrático y el respeto por el principio del pluralismo. Como se observa, el Estado Constitucional supera la limitada concepción del Estado Liberal de Derecho clásico, para incorporar nuevos principios y en consecuencia nuevos compromisos del Estado frente a la sociedad y viceversa.

En este sentido, la Constitución Política como fundamento del Estado abandona la simple visión de ser sólo norma jurídica, para convertirse en una representación de una determinada sociedad en un determinado momento histórico. Es por eso, que el autor señala:

“(…) la Constitución no es sólo un ordenamiento jurídico para los juristas, los que tienen que interpretarla conforme a las antiguas y las nuevas reglas de la profesión, sino que actúa esencialmente también como guía para los no juristas: para el ciudadano la Constitución no es sólo un texto jurídico o un “mecanismo normativo”, sino también expresión de un estadio de desarrollo cultural, medio para la representación cultural del pueblo ante sí mismo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.”⁸.

Dentro de la teoría constitucional clásica, al referirse a los elementos del Estado se encuentra que básicamente son el poder público, la población y el territorio. Estos permiten determinar si se está en frente de un Estado o de otro tipo de organización, que aunque con influencia, no llega a tener la magnitud de ser la máxima organización social y política de una comunidad. Estos elementos a la luz del Estado Constitucional deben verse de una manera más profunda y con mayor sentido. El territorio, no sólo se deberá entender como un espacio físico dentro del cual el Estado es competente para imponer su poder y dentro del cual los asociados deben acatar sus mandatos, sino que debe entenderse como una construcción cultural y política que dota de sentido de pertenencia y autenticidad a un determinado conglomerado social.

El territorio en el Estado Constitucional adquiere una mayor relevancia y trascendencia, superando concepciones meramente matemáticas y geográficas, para constituirse en espacio de construcción de las finalidades del Estado. Al respecto es necesario retomar a Haberle quien señala que el Estado se compone de cuatro elementos, es decir, agrega un cuarto elemento que es el de la cultura, el cual tiene como manifestación principal la Constitución. La cultura al ser elemento del Estado redimensiona los tres tradicionales elementos, a saber, el territorio, la población y el poder público. A la luz de la cultura y la Constitución, el territorio es el lugar en el cual se materializan los derechos fundamentales, donde se establece la organización política y administrativa de una determinada sociedad y donde se protege el patrimonio cultural de una nación, sus riquezas y sus recursos. Es por eso que Haberle señala:

⁸ HABERLE, Peter. El Estado Constitucional. Estudio introductorio Diego Valadés. Traducción e índices Héctor Fix-Fierro. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003. Pág.5.

“(…) a través de la proyección de los valores constitucionales fundamentales hacia el territorio, se convierte éste mismo en un “valor fundamental” de la Constitución. El territorio se presenta como “base” espacial para la realización de los valores fundamentales de la Constitución.”⁹.

El territorio tiene una serie de componentes como los son el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma submarina¹⁰. Pero, estos componentes carecerían de valor sustancial, sino se les asigna un papel o función en la construcción de un Estado y de una Nación. En este sentido, el tratadista Vladimiro Naranjo Mesa¹¹ señala que el territorio cumple tres funciones básicas que son:

1. *Es un factor de la unidad del grupo.* La historia constitucional demuestra claramente esta función, especialmente entratándose de la construcción de los Estados-Nación Europeos, que tras librar diversos conflictos sociales, económicos e incluso bélicos, lograron la formación geográfica de los actuales Estados. Al existir una población asentada en un mismo territorio y sometido a una misma autoridad, se logró la construcción de poder y de identidad cultural y social entre todos los asociados.

2. *Es un espacio de competencia.* Es decir, que las autoridades estatales pueden ejercer su poder dentro de los límites precisos que le señale su propio territorio. Correlativamente permite identificar a los destinatarios del poder y señalar la relación de respeto por la soberanía de otros Estados. En efecto, la Corte Constitucional al analizar el artículo 101 de la Constitución Política, encuentra que el territorio tiene una doble dimensión, la primera que es interna y la segunda que es internacional y que precisan el ejercicio de la soberanía Estatal y la relación de respeto que debe guardar con las otras naciones bajo el marco de los tratados y convenios internacionales. Al respecto, el Tribunal Constitucional mediante sentencia C-191/1998 señaló:

“El *territorio* a que hace referencia el anotado artículo 101 del Estatuto Superior no sólo tiene una dimensión de orden interno cuya regulación y efectos jurídicos deben ser establecidos por la Constitución Política y las normas internas que a ésta se subordinan sino, también, una dimensión de carácter internacional que resulta establecida y regulada por esta segunda índole de tratados internacionales. En definitiva, es posible afirmar que la noción de “territorio” a la que alude la Carta Política es de carácter completo, es decir, incluye tanto su dimensión interna o doméstica como su dimensión internacional, (...).”¹².

⁹ HABERLE, Peter. El Estado Constitucional. Estudio introductorio Diego Valadés. Traducción e índices Héctor Fix-Fierro. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003. Pág.25.

¹⁰ Respecto a este tema, la Constitución de 1991 en su artículo 101, incluyó nuevos componentes como los son: la zona contigua, la zona económica exclusiva, el segmento de la órbita geoestacionaria y el espectro electromagnético.

¹¹ Al respecto véase: NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá D.C. Editorial Temis, 2000.página 105 y s.s.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-191/1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3. *Es un medio de acción del Estado.* La existencia del territorio facilita que la actuación del Estado se realice de manera organizada y dirigida para el cumplimiento de sus finalidades esenciales.

Complementando las anteriores funciones básicas y teniendo como referente el pensamiento de Haberle sobre el Estado Constitucional, se podría decir que el territorio cumple una *función de construcción cultural*, consistente en la materialización de los derechos fundamentales y de los principios de dignidad y democracia que se efectúan en el territorio por parte de todos sus asociados, incluyendo a los administrados y a sus autoridades.

Desde el punto de vista normativo¹³, la Constitución Política ha consagrado en sus artículos 150, 151 y 288 la ley orgánica de ordenamiento territorial, como una herramienta valiosa que tiene el Congreso de la República para la organización del territorio colombiano. Es necesario precisar, que la Constitución Política consagra diversas categorías de ley, dentro de las cuales se encuentran las estatutarias, las orgánicas, las leyes marcos y las ordinarias. Dentro de esta categoría de leyes existe una jerarquía normativa, representada especialmente por la prevalencia de las leyes estatutarias y orgánicas.

En el marco del Estado Constitucional, la Ley orgánica de ordenamiento territorial (L.O.O.T.), a pesar de que el Congreso de la República no la ha expedido, es una oportunidad para el Estado y la sociedad, de profundizar la autonomía territorial y generar espacios para una vida más digna que garantice los derechos constitucionales. Teniendo como fundamento la Constitución Política y la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional frente a la L.O.O.T. se debe precisar algunos de sus aspectos que ratifican la importancia para el constituyente y la necesidad para las comunidades de un ordenamiento territorial transformador:

- La ley orgánica y la ley ordinaria a pesar de tener un origen común, cual es la voluntad del Congreso de la República, desde el punto de vista formal o procedimental se diferencian porque la primera requiere mayoría absoluta en ambas cámaras para su aprobación, mientras que la segunda sólo requiere una mayoría simple¹⁴.
- En materia de leyes orgánicas rige el principio de reserva o la regla de unidad de materia. Esto significa que el legislador no puede regular mediante leyes ordinarias, asuntos expresamente señalados para ser desarrollados por leyes

¹³ Hay que advertir, que la Constitución no limita el tema territorial a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En efecto, en el articulado constitucional encontramos referencia a las regiones, a las provincias, a los territorios indígenas, a la asignación de competencias etc. Pero tratándose de un análisis de jerarquía normativa la Ley orgánica es el principal referente.

¹⁴ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-600A/1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

orgánicas¹⁵. La vulneración de este principio genera vicio material por falta de competencia.

- La naturaleza superior de las leyes orgánicas tiene como fundamento el hecho de que regulan asuntos relacionados con el poder público. La necesidad de ser aprobadas por una mayoría absoluta en ambas cámaras, busca garantizar su transparencia y seriedad, porque son normas que tienen vocación de permanencia¹⁶.
- La Corte Constitucional al interpretar la Constitución Política, ha determinado la existencia de cuatro requisitos esenciales para la existencia y validez de una ley orgánica que son: la finalidad de la ley, su contenido material, la votación mínima aprobatoria y el propósito que persigue el Congreso de la República¹⁷.
- Respecto al primer requisito de la ley orgánica, la Corte manifiesta que ésta tiene como fin servir de pauta y fundamento para el orden jurídico en aquellos asuntos que regula. La ley orgánica si bien, no es una norma constitucional, sí es una norma que por mandato constitucional está destinada a regular u organizar aquello que la Ley fundamental ha establecido. Es por eso, que las leyes ordinarias deben someterse al imperio de la Constitución y a los preceptos de la ley orgánica, cuando traten sobre temas que ésta regule¹⁸.
- Sobre los temas que la Constitución expresamente ha señalado se deben regir por leyes orgánicas se encuentran cuatro asuntos específicos que son: ley orgánica de ordenamiento territorial, ley orgánica de planeación, ley orgánica de presupuesto y ley orgánica del Congreso de la República¹⁹.
- El legislador además de aprobar por mayoría absoluta el proyecto de ley orgánica, debe manifestar de forma expresa e inequívoca su intención y voluntad de adelantar este tipo de iniciativas, con el propósito de respetar el principio democrático y facilitar el control político²⁰.

Aunque la Ley orgánica de ordenamiento territorial aún no ha sido expedida, su importancia para la construcción de un auténtico Estado Constitucional y Social de Derecho es innegable. Atendiendo al espíritu de la Constitución, la creación de esta herramienta legislativa permitiría el fortalecimiento de la descentralización administrativa e incluso de una descentralización política, que dote a las entidades territoriales de una autonomía más amplia, garantizando la adecuación de las

¹⁵ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-600A/1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁶ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-600A/1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁷ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-600A/1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁸ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-540/2001.M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁹ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-540/2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁰ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-540/2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

políticas locales con las necesidades de la comunidad. La misma ley orgánica, se podría constituir en el punto de inicio para la creación y consolidación de provincias y regiones, que contribuyan al fortalecimiento de la diversidad cultural, social y económica existente en la Nación, sin romper el paradigma constitucional de una república unitaria²¹.

2.2. TERRITORIO Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

El Estado Colombiano a partir de la Constitución Política de 1991, tiene un contenido y una finalidad social, que debe desarrollarse y alcanzarse dentro del marco de la constitucionalidad y la democracia. Pero la consagración constitucional no es garantía por si misma de que las realidades de desigualdad e injusticia se transformen y se pase automáticamente a una realidad de paz y justicia social. Es decir, el Estado Social de Derecho es un modelo de Estado que se construye y se seguirá construyendo, a través de las decisiones de sus autoridades y de la Sociedad, hasta que se llegue al cumplimiento de las finalidades consagradas en el artículo 2 de la Constitución Política.

El Estado Social de Derecho irradia todas las esferas del Estado y la sociedad, dentro de las cuales se encuentran la esfera del ordenamiento territorial. Por esta razón es necesario precisar este concepto, analizando los pronunciamientos de la Corte Constitucional, para reconocer el vínculo estrecho que existe entre el territorio y el modelo de Estado que una sociedad adopta.

El concepto de Estado Social de Derecho en el sentido que hoy se conoce, tiene sus orígenes en la Constitución Alemana de Bonn de 1949 y en la Constitución Española de 1978²². Constituciones que fueron las fuentes principales para la Carta Magna de 1991. El Estado Social de Derecho implica una ruptura con el Estado Liberal de Derecho, porque mientras que en el primero existe una relación activa y de retroalimentación entre Estado y Sociedad, en el segundo, Sociedad y Estado, eran dos entidades aisladas e independientes. El tipo de relación existente entre estos dos órdenes, tenía consecuencias prácticas en la vida cotidiana del ser humano. Si la sociedad se regulaba por si misma, especialmente por las leyes del mercado, el individuo se veía sometido a las desigualdades producto de un sistema injusto, y cualquier intromisión del Estado sería catalogada de arbitraria y totalitaria. Por el contrario, si la sociedad se relaciona con el Estado y éste a su vez con aquella, se construye un sistema de justicia y equidad, porque el ser

²¹ Un referente constitucional contemporáneo, es el régimen Español, que sin perder la unidad de la Nación, ha permitido la construcción de los llamados Estados Autonómicos, partiendo de la concepción diversa de España y de la necesidad de fortalecer las democracias locales y regionales.

²² Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-1064/2001. MM.PP. Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba Triviño.

humano será el eje principal de todo comportamiento, su dignidad humana será la base de la titularidad formal y material de unos derechos, que le permitan además de ser libre e igual, contar con posibilidades reales para su ejercicio a través del disfrute de garantías en la salud, la educación, la alimentación, la vivienda etc.

Respecto a la característica social del Estado, la Corte Constitucional mediante sentencia SU-747/1998 señaló:

“Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.”²³.

El Estado debe ser un dinamizador de los cambios y las transformaciones sociales. Es por eso que la Constitución Política consagra una serie de facultades radicadas en cabeza de las ramas del poder público, para que actúen dentro de la sociedad. El ordenamiento territorial es uno de esos campos en los cuales el Estado está llamado a intervenir. Pero dicha intervención no puede ser unilateral y arbitraria. Teniendo en cuenta la diversidad y extensión del territorio colombiano, que se manifiesta en las culturas y en las formas de percibir la vida de cada comunidad, el Estado debe generar procesos de autonomía territorial, democracia y participación.

El municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado²⁴ se convierte en el escenario propicio para adelantar los procesos de ordenamiento territorial, el cual debe responder a las realidades locales y contar con la participación de las comunidades y sus representantes, de ahí que la Constitución Política asigne como obligación de esta entidad territorial la de “ordenar el desarrollo de su territorio”. El ordenamiento territorial regulado por la Ley 388 de 1997, es una manifestación clara del Estado Social de Derecho, porque el poder estatal debe formular las políticas, programas y proyectos adecuados para una sociedad y a la vez éstas se deben nutrir de la participación activa de sus habitantes. Es pertinente citar la definición que realiza la citada ley del ordenamiento territorial del municipio:

“ARTICULO 5o. CONCEPTO. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física

²³ Corte Constitucional. Sentencia SU-747/1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁴ En efecto, la Constitución define al municipio en su artículo 311 de la siguiente manera: “Art. 311.-Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de sus territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales."²⁵.(Subrayas fuera de texto).

El ordenamiento territorial no es una tarea que se pueda realizar de espaldas a la realidad, exige observar, conocer y comprender la complejidad de su espacio, en claves de tiempo, historia y cultura. Precisamente el reconocimiento de la realidad es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, porque más allá de las formalidades y los datos, se debe consultar el espíritu viviente de sus habitantes, de sus calles, de sus paisajes y de sus aspiraciones. Un ordenamiento territorial, que olvide todos estos elementos vulnera la clausula del Estado Social de Derecho y en consecuencia renuncia al propósito y a la finalidad de lograr una vida digna para todos y todas.

2.3. TERRITORIO Y ESTADO DEMOCRÁTICO.

La democracia a partir de la Constitución Política de 1991 más que un concepto se convirtió en un mandato obligatorio para la sociedad y el Estado. La importancia de la democracia radica en que es la fuente legitimadora de toda decisión política que se tome dentro de la Nación. La Corte Constitucional ha señalado que un Estado democrático tiene al menos tres implicaciones fundamentales: 1. Los titulares del poder público actuarán de conformidad con el mandato popular manifestado en las elecciones, esto es la existencia de una democracia representativa; 2. Así mismo, implica la práctica de la democracia participativa, es decir, que el ciudadano tiene el poder y el deber de participar en la toma de decisiones y de ejercer control y vigilancia sobre las mismas; 3. La democracia no es el gobierno absoluto de las mayorías, siempre debe existir el respeto por las minorías y por los derechos fundamentales, que son pilares para la legitimidad de un verdadero Estado democrático²⁶.

La Constitución Política hace múltiples referencias a la democracia: en su artículo 1º, señala que Colombia es un Estado democrático; el artículo 40 consagra el derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, señalando como formas de su ejercicio el derecho de elegir y ser elegido, la participación en plebiscitos, referendos, consultas populares etc., la formación de partidos políticos y la revocatoria del mandato entre otras.; en el numeral 5º del artículo 95 consagra el deber del ciudadano de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; el artículo 103 precisa las diversas formas

²⁵ Ley 388/1997. Capítulo II. Ordenamiento del territorio municipal. Artículo 5.

²⁶ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia SU-747/1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

de participación democrática y la responsabilidad del Estado como garante y promotor de las mismas. Los anteriores referentes constitucionales son a título enunciativo, porque la Constitución Política en su conjunto tiene una filosofía democrática que se manifiesta en diversos espacios del Estado y la Sociedad.

En consecuencia, al definirse el Estado como democrático, proscribiremos todo modelo o tentativa política que propicie el totalitarismo. El totalitarismo niega el pluralismo, mientras que en un sistema democrático el pluralismo es de su esencia. Como lo ha advertido la Corte Constitucional, la democracia en su sentido ético reconoce y respeta el disenso, el pluralismo y el derecho a la oposición. Mediante sentencia C-251/2002 el máximo intérprete constitucional señaló:

“(...) el Estado democrático pluralista *niega* que la política se mueva en una incesante dialéctica amigo enemigo, de tal suerte que quien no comparta una determinada estrategia política, económica o de seguridad definida por los órganos políticos pueda ser calificado como un enemigo de la Nación que debe ser perseguido.”²⁷

En la actualidad, el ejercicio de la democracia ha superado el simple ámbito de las elecciones, para hacerse presente en diversos espacios sociales, más cercanos al día a día del ciudadano. Esta situación, analizada por el Magistrado Carlos Gaviria Díaz en la sentencia T-173/1995, se denomina dentro de la teoría constitucional como el *“uso extensivo de la democracia”*²⁸.

La Corte Constitucional al referirse a la función de ordenamiento territorial, destaca su alcance complejo y su importancia social, porque involucra diversos factores, actores y relaciones, que al momento de ver modificadas sus condiciones generan conflictos y tensiones, que requieren mecanismos democráticos que procuren consensos, unifiquen propósitos y atenúen las diferencias. En este sentido, mediante sentencia C-795/2000, el alto tribunal señaló:

“La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-251/2002. MM.PP. Dr. Eduardo Montealegre Lynett y Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁸ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia T-173/1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz. El citado magistrado toma como referencia bibliográfica a Helmut Dübier en su obra *“¿Qué es el neoconservadurismo?”* de Ed. Anthropos. Barcelona. 1993. p. 48.

delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.”²⁹.

En materia de ordenamiento territorial el principio democrático se ve desarrollado en la Ley 388 de 1997. En efecto, dicha norma establece como uno de sus principios generales el de la participación democrática (art. 4), que obliga a las autoridades distritales, metropolitanas y municipales a concertar los diversos intereses de la sociedad, promoviendo espacios para la participación de los gobernados, garantizando de esta manera la eficacia y eficiencia en la satisfacción de las específicas y principales necesidades de una comunidad. Así mismo, establece como mecanismos de participación ciudadana en la acción urbanística, el ejercicio del derecho de petición, de la acción de cumplimiento, la intervención en el proceso de construcción de los planes de ordenamiento territorial y la intervención en los procedimientos administrativos que otorguen licencias urbanísticas.

Respecto al plan de ordenamiento territorial, que la citada ley califica como “*el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal*”³⁰, se establece la participación comunal en el ordenamiento del territorio, especialmente en lo referido al componente rural y urbano del plan. Dicha participación comunal exige la organización de movimientos cívicos que cuenten con sus representantes y que serán los encargados de intervenir en el proceso de formulación del plan de ordenamiento territorial y de ejercer posteriormente la veeduría para el cumplimiento de lo aprobado. Así mismo, esta ley exige una previa concertación interinstitucional frente al proyecto de plan de ordenamiento territorial antes de ser presentado a debate y aprobación en el Concejo Municipal.

En aquellos municipios con una población superior a los treinta mil habitantes, el artículo 29 de la Ley 388 de 1997, crea los consejos consultivos de ordenamiento que serán instancias asesoras de las administraciones municipales y que contarán con representantes cívicos, sociales y económicos que se encargarán de realizar el seguimiento y vigilancia a la ejecución del respectivo plan.

Se observa claramente como el postulado democrático es un mandato de aplicación concreta entratándose de organizar el territorio, otorgando la posibilidad a sus habitantes de tomar sus propias decisiones teniendo en cuenta sus realidades locales. En consecuencia, un plan de ordenamiento territorial, será más democrático en la medida en que sus etapas de concertación y discusión cuenten con la participación activa de los diversos sectores sociales y que los consensos realizados se plasmen en el plan definitivo, es decir, sea una participación determinante del destino de su comunidad.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-795/2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁰ Ley 388 de 1997. Capítulo III. Planes de ordenamiento territorial. Art. 9. Plan de ordenamiento territorial.

Finalmente se puede concluir, que el territorio es un fenómeno complejo, que involucra aspectos geográficos, sociales, económicos, culturales e históricos y que debe ser analizado bajo el contexto del modelo de Estado que existe en una sociedad. Los paradigmas de Estado Constitucional, de Estado Social de Derecho y de Estado Democrático, permiten una precisión de contenido del territorio y la importancia de su ordenamiento, que será pauta de análisis para las futuras temáticas a trabajar.

3. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

El territorio es un elemento complejo del Estado porque incluye diversos actores y fenómenos sociales, de ahí la necesidad de darle una organización u orden, para lograr los fines de la comunidad política y reducir la complejidad social. El territorio no puede tener un desarrollo espontáneo o accidental, requiere de planes, programas y proyectos que orienten su desarrollo y evolución hacia el bienestar social.

Dentro del marco constitucional y legal colombiano, que tiene como principios el Estado Social de Derecho, la democracia y el logro de la justicia social, el ejercicio de las competencias respecto del ordenamiento territorial está en cabeza de la Nación, los departamentos, las áreas metropolitanas, los distritos y los municipios. Estas entidades cumplen funciones complementarias entre sí, destacándose el municipio que es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

El desarrollo del mandato constitucional de 1991 se expresa en la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial y en la Ley 9ª de 1989, la última a pesar de ser anterior a la actual Carta Política contiene normas compatibles con el modelo de ordenamiento territorial que la sociedad y el Estado requieren.

El ordenamiento territorial a partir de la Ley de Desarrollo Territorial se concibe como una función pública³¹, entendida ésta en su sentido amplio y no restringido. La Corte Constitucional mediante sentencia C-563 de 1998, al referirse a las nociones existentes sobre este concepto señaló:

“En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines. En un sentido restringido se habla de función pública, referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos organismos del Estado.”³²

Conforme a esta concepción, el Consejo de Estado al referirse al alcance de las normas constitucionales que tratan la función pública expresó:

“Es ese el sentido y alcance que la Constitución Política le confiere al concepto de función pública en los artículos 122 y 123, al caracterizarla como el ejercicio de competencias, es decir, de atribuciones legal o reglamentariamente asignadas a los órganos y servidores del Estado(...). Y así entonces, se define expresamente como

³¹ Al respecto véase: Ley 388/1997. Capítulo I. Objetivos y principios generales. Artículo 3º.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-563/1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

función pública, entre otras, la administración de justicia (art. 228), el control fiscal (artículo 267), etc., e igualmente quedan comprendidas en ese concepto otras actividades estatales, como las legislativa, la ejecutiva, la electoral, etc., en cuanto consisten en el ejercicio de competencias atribuidas a los órganos del Estado.”³³.

Al ser el ordenamiento territorial una función pública, el constituyente y el legislador han reconocido la importancia de esta tarea en la construcción de un país que garantice mejor calidad de vida para sus habitantes. Una tarea que en el nivel municipal y distrital, comprende:

“un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”³⁴.

El tratadista Morcillo Dosman³⁵, señala los siguientes elementos en esta definición legal: 1. *elemento técnico de planeación*. Comprende las acciones político-administrativas y de planificación física; 2. *los actores responsables*. Son los municipios, distritos y las áreas metropolitanas; 3. *marco legal o jurídico*. El ordenamiento territorial debe respetar la Constitución Política y la Ley; 4. *objeto*. Busca orientar el desarrollo del territorio, regulando su utilización, ocupación y transformación; 5. *tratamiento de las interrelaciones*. El territorio es un espacio que incluye relaciones sociales y económicas, además de incorporar elementos ambientales, históricos y culturales.

Este conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física, deben mejorar la calidad de vida de los habitantes, garantizar el ejercicio de sus derechos constitucionales, determinar el uso racional del suelo en aras del interés general y brindar espacios públicos adecuados. De conformidad con la Ley de Desarrollo Territorial estos propósitos se consiguen a través de medios como las estrategias, las acciones urbanísticas³⁶, los programas y proyectos que elaboren las autoridades responsables con la participación de la ciudadanía.

Con estas precisiones conceptuales sobre el ordenamiento territorial, es preciso analizar las finalidades y principios que guían esta función pública, para lo cual se

³³ CONSEJO DE ESTADO. Expediente ACU-798. Agosto 5 de 1999. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar.

³⁴ Ley 388/1997. Capítulo II. Ordenamiento del territorio municipal. Artículo 5°.

³⁵ Al respecto véase: MORCILLO DOSMAN, Pedro Pablo. Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión. Bogotá. Editorial Temis. 2007. pág. 206 y s.s.

³⁶ De conformidad con el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, ejemplos de actuaciones urbanísticas son las siguientes: clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; establecer espacios libres para parques y áreas verdes; determinar zonas no urbanizables, entre otras. Estas son decisiones de tipo administrativo.

tendrá en cuenta el marco normativo pertinente y los aportes que en materia jurisprudencial se han producido.

3.1. FINALIDADES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

El análisis de los objetivos de la Ley 338 de 1997, nos permite establecer las finalidades del ordenamiento territorial en Colombia. Estas son:

1. Lograr los fines constitucionales.
2. Desarrollar la autonomía municipal.
3. Garantizar los derechos constitucionales.
4. Desarrollar el principio de concurrencia.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales.

3.1.1. Lograr los fines constitucionales. Es necesario precisar que la Ley 9ª de 1989 innovó en materia de planificación municipal, siendo la base para la posterior expedición de la Ley 388 de 1997. Como lo destaca el tratadista Morcillo Dosman:

“Sus disposiciones modificaron e innovaron la normativa urbanística sobre planificación del desarrollo municipal, espacio público, adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, legalización de títulos para la vivienda de interés social, licencias y sanciones urbanísticas, bancos de tierras e integración y reajustes de bienes, extinción del dominio sobre inmuebles urbanos e instrumentos financieros para la reforma urbana.”³⁷.

Sin embargo, la normativa en materia territorial debía estar en armonía con la Constitución Política de 1991, que contenía una supremacía normativa en el ordenamiento jurídico e instauraba un régimen de fines, principios y valores de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas. La Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial se expidió para responder a estas nuevas realidades y al desarrollo de los fines constitucionales que en el Estado Social de Derecho y conforme al artículo 2 de la Constitución Política son:

- Servir a la comunidad y promover la prosperidad general.
 - Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales.
 - Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.
 - Asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, entre otros.
- Esto significa que el ordenamiento territorial debe contribuir a la realización de estos fines y que los responsables y partícipes de la construcción de esta política

³⁷ MORCILLO DOSMAN, Pedro Pablo. Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión. Bogotá. Editorial Temis. 2007. pág. 120.

deben estar inspirados en la Constitución Política y en el logro del bienestar general.

3.1.2. Desarrollar la autonomía municipal. El Estado a partir de la definición del artículo 1º de la Constitución Política se define como una República unitaria y agrega que es descentralizada, reconociendo la autonomía de las entidades territoriales. Este precepto constituye un gran avance frente a la Constitución de 1886, que consagraba un rígido centralismo que olvidaba las realidades locales y debilitaba la legitimidad de la organización estatal frente a los asociados.

Dentro de las entidades territoriales que establece la Carta Política³⁸, se destaca el municipio que es la “entidad fundamental de la división político – administrativa”³⁹. En Colombia existen más de mil municipios, que representan poblaciones con realidades y proyectos propios. Para fortalecer la democracia y la legitimidad del Estado, se reconoce dentro del marco de la unidad, la autonomía del municipio para que éste gestione sus propios intereses. La Corte Constitucional mediante sentencia C-802/2002, al referirse a la importancia del municipio señaló:

“En ese entorno, el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado; tiene a su cargo la atención de un importante conjunto de funciones, obras y servicios vitales para el progreso local y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y constituye además el escenario de debate y participación democrática por excelencia, por cuanto a partir del municipio se consolida la vocación democrática del Estado.

Por su parte, en la administración local se presenta, con carácter más vinculante que en otros niveles del Estado, la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad, la concreción de los anhelos de participación política de la población, la presencia democrática del Estado y la consolidación del control ciudadano a la gestión pública. De tal suerte que las primeras y más inmediatas respuestas del Estado a las necesidades fundamentales de la comunidad corresponde atenderlas al municipio.”⁴⁰.

La autonomía territorial se traduce en unos derechos, como el de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias asignadas, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones conforme a la ley y participar en las rentas nacionales⁴¹. La autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, porque se encuentra limitada por la Constitución, la ley y la unidad política. Es por eso, que la descentralización es administrativa y no política, porque la última está centralizada principalmente en

³⁸ Las entidades territoriales consagradas en la Constitución son: los municipios, los distritos, los departamentos y los territorios indígenas. Además, se deposita en el legislador la facultad de desarrollar entidades territoriales como las regiones y las provincias. Al respecto véase el artículo 286 de la Constitución.

³⁹ Constitución Política. Artículo 311.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-802/2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴¹ Al respecto véase: Constitución Política. Título XI De la organización territorial. Capítulo 1 De las disposiciones generales. Artículo 287.

cabeza del Congreso de la República. Respecto del concepto de la descentralización administrativa en su modalidad de descentralización territorial el tratadista Libardo Rodríguez señala:

“Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas. En Colombia, esta descentralización se manifiesta mediante los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo reciben el nombre de entidades territoriales”⁴².

Es por eso que la centralización política no puede desconocer el derecho de las entidades territoriales de atender con cierto grado de autonomía sus propias necesidades. Dentro de los aspectos que el municipio debe atender está el ordenamiento de su territorio, para lo cual necesita tener autonomía, democracia y participación ciudadana. Es por eso que el autor José Forero Salcedo⁴³, señala que el municipio debe lograr un desarrollo territorial con autonomía territorial.

La no expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la existencia de factores que atentan contra la buena administración local, como la ineficiencia, la corrupción y el clientelismo, sumado a políticas neoliberales que transfieren funciones sin el acompañamiento de los recursos necesarios para su cumplimiento, han afectado el ejercicio de la autonomía municipal. Aún así, el municipio debe cumplir con el mandato del constituyente de generar procesos de cambio y transformación que fortalezcan la democracia y el bienestar social. Esta responsabilidad radica en las autoridades municipales, como el Alcalde o el Concejo Municipal y en la sociedad civil organizada que debe ejercer control social sobre las actuaciones u omisiones de sus gobernantes.

Conforme a la Ley 388 de 1997, la función de ordenar el territorio, desarrolla y fortalece el ejercicio de la autonomía del municipio. Una autonomía que en este campo deberá atender a las normas jurídicas superiores y a las realidades locales, que son difíciles y complejas y que requieren de decisiones eficaces, eficientes y con un origen popular y democrático.

3.1.3. Garantizar los derechos constitucionales. La Ley de Desarrollo Territorial en el numeral 3º de su artículo 1º, señala como uno de sus objetivos generales garantizar derechos constitucionales como la propiedad, la vivienda, el acceso a los servicios públicos, el espacio público y la preservación del medio ambiente y el deber de prevenir desastres. Este objetivo merece las siguientes observaciones:

⁴² RODRIGUEZ R. Libardo. Derecho administrativo. General y colombiano. Decimoquinta edición. Bogotá. Editorial Temis. 2007. pág. 63.

⁴³ Al respecto véase: FORERO SALCEDO, José Rory. Los municipios y sus divisiones administrativas. En: UNIVERSIDAD LIBRE, Universidad de Cádiz y Junta de Andalucía. ¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?. Primera Edición. Bogotá. Impreso por Panamericana Formas e Impresos S.A. 2007.

en primer lugar, definir que son los derechos constitucionales a partir de la Carta de 1991, y en segundo lugar, establecer si este listado de derechos es taxativo o enunciativo.

Los derechos constitucionales son aquellos derechos humanos consagrados en el texto constitucional y que tienen fuerza vinculante frente al ordenamiento jurídico y a las autoridades públicas. La Constitución Política de 1991 es la Constitución más amplia en la consagración de derechos en la historia de Colombia. Contrario a Constituciones anteriores que se limitaban a consagrar derechos de libertad negativa⁴⁴, actualmente la Carta Magna, contiene derechos fundamentales, sociales y colectivos. En el actual orden jurídico los derechos constitucionales son el fin del Estado y su fuente de legitimidad.

Estos derechos están consagrados en la parte dogmática de la Constitución Política, es decir, en la parte que contiene la filosofía, concepción política, principios y valores que deben orientar la actuación del Estado y que tienen carácter vinculante y obligatorio, especialmente frente a las autoridades públicas que en el ejercicio de sus funciones deben lograr su materialización. La Corte Constitucional en sentencia T-447 de 2004, al referirse a los derechos constitucionales en una democracia ha señalado:

“Una democracia constitucional se asienta sobre tres elementos básicos: funcionamiento de un sistema democrático, respeto y protección de los derechos constitucionales y existencia de órgano encargado de controlar el respeto por la Constitución.”⁴⁵.(Subrayas fuera de texto).

La Ley 388 de 1997 señala como uno de sus objetivos la protección y garantía de ciertos derechos constitucionales, como la propiedad, la vivienda, el espacio público etc. Entonces surge la pregunta: ¿El ordenamiento territorial del municipio debe contemplar la protección sólo de estos derechos, o por el contrario, proteger otros derechos constitucionales, que aunque no son mencionados en la Ley, son relevantes para la construcción de un Estado Social y Constitucional de Derecho?.

Este listado de derechos del numeral 3º del artículo 1º de la Ley 388 de 1997 es de carácter enunciativo y no taxativo. Partiendo de la premisa que el territorio es el lugar donde se construye la legitimidad del Estado, porque es en éste donde se deben garantizar los derechos constitucionales, es claro, que la comprensión de la planificación territorial debe propender por garantizarlos a todos⁴⁶. La propiedad, la

⁴⁴ La Defensoría del Pueblo en la publicación titulada ¿Qué son los derechos humanos?, definió los derechos de libertad negativa así: “(...) las libertades de las que el hombre de Occidente se siente más orgulloso: la libertad de conciencia en materia religiosa, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de la persona de organizar de manera autónoma su propia vida y a buscar la felicidad a su manera.” Al respecto véase: COLOMBIA. DEFENSORIA DEL PUEBLO. ¿Qué son los derechos humanos?. Red de Promotores de Derechos Humanos. Imprenta Nacional. Bogotá.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-447/2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴⁶ Al respecto véase, el Capítulo del presente trabajo titulado: “El territorio en el Estado Colombiano”.

vivienda, el espacio público, son derechos que se destacan, pero no excluyen la importancia de derechos como la vida, la libertad y la igualdad, entre otros, que deben ser tenidos en cuenta al momento de planificar y de tomar decisiones referentes al territorio.

3.1.4. Desarrollar el principio de concurrencia. La Constitución Política señala en su artículo 288 que las competencias de los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad. En armonía con este precepto constitucional, la Ley 388/1997 señala en su artículo 1 como uno de sus objetivos el siguiente:

“4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.”⁴⁷.

El alcance y contenido del principio de concurrencia ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴⁸. En primer lugar, se reconoce que el Estado sustenta su funcionamiento y organización en dos principios: el principio de unidad de Estado y el principio de autonomía de las entidades territoriales⁴⁹. Estos principios deben guardar un equilibrio, porque de lo contrario existiría el caos y el desorden social. Con el propósito de salvaguardar el equilibrio se establecieron unos parámetros, que como el de concurrencia busca que las entidades territoriales ejerzan sus funciones con autonomía, pero a la vez definiendo ciertas competencias en el legislador para asuntos que superen el ámbito local y regional y sean de interés nacional. Mediante sentencia C-201/1998, se destacó la importancia del principio de concurrencia dentro de la descentralización administrativa y la participación que debe existir de la Nación y las entidades territoriales en el:

*"diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.”*⁵⁰.

3.1.5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales. Se entiende por actuaciones urbanas integrales conforme al artículo 113 de la Ley 388 de 1997, aquellas que desarrollan:

⁴⁷ Ley 388 de 1997. Capítulo 1. Objetivos y principios generales. Artículo 1. Numeral 4°.

⁴⁸ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-931/2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁹ La Corte Constitucional en Sentencia C-535/1996, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero señaló: “[p]or un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.”

⁵⁰ Sentencia C-201-98 M.P. Fabio Morón Díaz

“programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el plan de ordenamiento territorial de la respectiva entidad municipal o distrital, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias.”⁵¹.

Para ser consideradas actuaciones urbanas integrales, el artículo 113 de la citada ley, señala las características que deben reunir:

1. Deben estar contempladas en el Plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales aprobados.
2. Deben causar un *impacto estructural* sobre las políticas y estrategias de ordenamiento urbano, sobre la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad. Se requiere previamente de estudios técnicos que evalúen su impacto.
3. Deben integrar un componente de gestión urbana y mínimo dos componentes de acción sectorial en el municipio o distrito de acuerdo a la estructura espacial de la ciudad. Un componente de acción sectorial es aquel conjunto de decisiones administrativas, programas o proyectos que se refieren a temas como: la regulación del uso de suelo; la vivienda de interés social; el espacio público; redes viales primarias y sistemas de transporte, entre otros.
4. Deben establecer mecanismos para la acción conjunta y concertada entre el sector público y privado.

Las actuaciones urbanas integrales se llevan a cabo a través de los macro proyectos urbanos, que son acciones técnicas que buscan generar procesos de renovación urbana, solucionar problemas en la calidad de vida y construir procesos de participación entre las autoridades públicas y las instancias privadas.

El plan de ordenamiento territorial debe tener como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en el territorio y para lograrlo debe establecer dentro de su estructura las actuaciones urbanas integrales, que atiendan la realidad social y busquen transformarla y mejorarla. La actuación urbana integral para ser eficaz debe encontrar en el plan de ordenamiento territorial su soporte filosófico y de acción.

3.2. PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

El artículo 2º de la Ley 388 de 1997, señala como principios que fundamentan el ordenamiento territorial los siguientes:

⁵¹ Ley 388/1997. Capítulo XIV Participación de la Nación en el desarrollo urbano. Artículo 113.

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

3.2.1. La propiedad privada con función social y ecológica. La propiedad privada es un derecho constitucional de carácter social y económico consagrado en el artículo 58 de la Carta Política. Es un derecho que tiene una función social y ecológica. Esta manifestación del constituyente respecto de este derecho patrimonial, busca armonizar su alcance y su contenido con el Estado Social de Derecho⁵².

Inicialmente la propiedad privada se concibió de manera absoluta e individualista, las primeras declaraciones del constitucionalismo liberal, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, lo consideraba un derecho natural, sagrado e inviolable. Debieron pasar muchos años para que se establecieran críticas contra esta concepción clásica, que generó consecuencias desastrosas en la sociedad y en la legitimidad del Estado.

Fue el francés León Duguit quien elaboró la doctrina de la función social de la propiedad. Esta concepción influyó en constituciones europeas como la alemana de Weimar o la española de 1931, y que en el caso colombiano se manifestó a través del Acto Legislativo 01 de 1936 impulsado por el gobierno de López Pumarejo, que reformó la Constitución de 1886 en el sentido de agregar esta nueva función a la propiedad. Es necesario señalar, que es diferente decir que la propiedad tiene una función social, a que es una función social. Al respecto, el tratadista Luis Guillermo Velásquez Jaramillo expresa:

“En realidad, la propiedad en Colombia tiene una función social, y no es una función social como lo preceptúa la norma constitucional. La propiedad es función social cuando pertenece en su totalidad al Estado sin permitir la titulación en manos privadas o particulares (propiedad socialista), y tiene *función social* cuando se acepta su titularidad en su propietario particular con la carga de hacer primar sobre su derecho el interés público o social.”⁵³.

Posteriormente, la preocupación mundial por la preservación del medio ambiente, la flora y la fauna y la conciencia de proteger el mundo para las futuras generaciones, exigió que la propiedad tenga también una función ecológica. Esta innovación fue recogida por la Constitución Política, al punto que se habla de una Constitución ecológica.

Esta transformación se llevó al campo de la interpretación constitucional. Es así, que mediante sentencia C-595 de 1999, con ponencia del magistrado Carlos Gaviria Díaz, se declaró inexecutable el adverbio “arbitrariamente”, que estaba

⁵² Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencias: C-1172/2004; C-474/2005; C-119/2006; C-544/2007; T-760/2007.

⁵³ VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Bienes. Novena edición. Bogotá. Editorial Temis. 2004. Página 201.

presente en el artículo 669 del Código Civil y que permitía el ejercicio irresponsable socialmente de la propiedad⁵⁴.

Las limitaciones a la propiedad las establece el legislador, siempre que tenga como fundamento el interés general o la utilidad pública⁵⁵. La valoración de una medida restrictiva del derecho de propiedad, debe responder a un juicio de proporcionalidad: la medida debe buscar un fin constitucionalmente válido; ser eficaz para lograrlo; necesaria, es decir, que no exista otra posibilidad menos gravosa; y finalmente, proporcional, que garantice la protección de los principios y valores fundamentales.

La expropiación con indemnización, es otra muestra de la limitación de la propiedad, que puede darse por vía administrativa o judicial y que se lleva a cabo con el propósito de lograr el bienestar general. Sin embargo, la limitación de la propiedad no puede llegar a hacer nulo su ejercicio. Siempre se debe garantizar su núcleo esencial, que la Corte Constitucional ha definido como: “(...) el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular”⁵⁶.

3.2.2. Prevalencia del interés general sobre el particular. La prevalencia del interés general sobre el particular, es un principio del ordenamiento territorial y un fundamento del Estado Social de Derecho. La Corte Constitucional ha determinado que es una cláusula indeterminada⁵⁷, porque su alcance y sentido sólo se puede determinar en un caso concreto. No es posible la aplicación de este principio en forma abstracta porque la misma resultaría arbitraria y peligrosa para la preservación de los derechos constitucionales de las personas.

La aplicación de este principio no puede ser absoluta e indiscriminada, porque existen límites para el mismo, como los derechos constitucionales. En efecto, el artículo 5º de la Constitución Política señala que el Estado: “reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona (...)”, razón por la que toda decisión debe garantizar su protección.

Es frecuente la existencia de conflictos entre el interés general y un derecho constitucional que ampare una situación particular, en estos casos, la solución no consiste en dar prioridad a uno u otro principio, ambos son valiosos para el sistema jurídico y por eso se exige la ponderación para lograr la salvaguarda de ambos extremos.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-595/1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. El artículo 669 del Código Civil decía: “El dominio es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella **“arbitrariamente”**, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno.(...)”. El adverbio arbitrariamente fue declarado inexecutable.

⁵⁵ Un ejemplo de la facultad de limitación e incluso de extinción del derecho de propiedad por el Estado, es la extinción del derecho de dominio como consecuencia de actos ilícitos.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵⁷ Al respecto véase: Corte Constitucional. Sentencia C-053/2001. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

El Estado Social de Derecho pregona la prevalencia del interés general, pero siempre observando el respeto de la dignidad humana y aplicando juicios de razonabilidad y proporcionalidad, contrario a sistemas totalitarios, que aplicaban de manera absoluta este principio desconociendo la democracia, el pluralismo y el respeto de las garantías jurídicas individuales.

El ordenamiento territorial debe perseguir la protección del interés general y éste debe guiar su diseño, aplicación e interpretación. No obstante, la aplicación del mismo debe reconocer las situaciones fácticas pertinentes, para no vulnerar otros principios y valores que también reconoce y protege el orden constitucional.

3.2.3. Distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Este principio tiene su origen en el urbanismo español, especialmente en el concepto de “reparcelaciones”, adoptado en ese país mediante la Ley del Suelo de 1956, que fue la guía para su incorporación en la Ley 388 de 1997.⁵⁸

Este principio se encuentra desarrollado en el artículo 38 de la Ley de Desarrollo Territorial así:

“El desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.”⁵⁹

Las compensaciones son un desarrollo de este principio. Una modalidad de compensación se presenta cuando se construye una obra pública que lesiona el patrimonio de un particular que es vecino colindante de la misma, en este caso, el afectado deberá solicitarla, acreditando la efectiva lesión de sus derechos⁶⁰.

La Corte Constitucional mediante sentencia T-530 de 1992 al referirse a la aplicación del principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios, ha señalado que la misma debe atender a juicios de razonabilidad y proporcionalidad, que garanticen igualdad y justicia. En efecto, la Corte señaló:

“La intervención en la esfera patrimonial y humana del sujeto por el Estado, por lo mismo, no puede ser aleatoria y estar abandonada al arbitrio exclusivo de la autoridad, sino desplegarse siguiendo un razonable sistema de distribución de cargas y beneficios. El resultado final de un proceso de ordenación urbana puede ser la asignación desigual de ventajas y desventajas para los afectados. Por ello, la planeación y ejecución de obras públicas exige incorporar los principios de proporcionalidad, de distribución equitativa de los beneficios y cargas, y de

⁵⁸ Al respecto véase: PINTO CARRILLO, Augusto Cesar. La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón). En: GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Vivienda. Revista Ciudad y Territorio. Volumen XXXVII. Tercera época. No. 143. Madrid España. 2005.

⁵⁹ Ley 388 de 1997. Capítulo V. Actuación urbanística. Artículo 38.

⁶⁰ Al respecto véase: Ley 388 de 1997. Capítulo XIII. Disposiciones generales. Artículo 128.

compensación en caso de desigualdades irreductibles, principalmente por vía de la expropiación. (...)»⁶¹.

Este principio que tiene fundamento en el derecho a la igualdad, está consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, reconoce que todos los ciudadanos tienen derechos, pero también responsabilidades para con la sociedad, más aún si se trata de construir espacios para la dignidad humana. El ordenamiento territorial es responsabilidad de todos y cada uno de los partícipes aporta desde su ámbito específico, porque finalmente el bienestar colectivo acrecentará el bienestar individual.

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia T-530/1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4. EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

4.1. CONCEPTO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

La Constitución Política en su artículo 311 asigna a los municipios el deber de “ordenar el desarrollo de su territorio”, y en el numeral 7º del artículo 313 señala que es función de los concejos municipales “Reglamentar los usos del suelo y dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.” Estas disposiciones constitucionales son el fundamento de los planes de ordenamiento territorial. El marco constitucional referido ha sido desarrollado por el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que señala que además de los planes sociales y económicos que deben adoptar los municipios, éstos deben contar con “un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia.”⁶². Disposiciones que están en la Ley 388 de 1997 que regula el plan de ordenamiento territorial, que se define como el “instrumento básico para desarrollar el ordenamiento del territorio municipal.”⁶³. Un instrumento que contiene objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas orientadas al desarrollo físico del territorio y a la utilización del suelo. El Decreto reglamentario 879 de 1998, agrega que es un “instrumento técnico y normativo”⁶⁴.

El plan de ordenamiento territorial debe contemplar las acciones urbanísticas señaladas en el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, que trata temas como la clasificación del suelo, la infraestructura de transporte y servicios públicos, la construcción de vivienda de interés social, la protección del medio ambiente, entre otros. El párrafo del mismo artículo reitera que las acciones urbanísticas deben “estar contenidas o autorizadas en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen”. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-051/2001 destaca la importancia del POT y advierte las graves consecuencias para un municipio de no adoptarlo:

“Como puede observarse, la existencia del Plan de Ordenamiento Territorial, como su nombre lo indica, es fundamental para una adecuada organización del municipio y para la ejecución de obras indispensables con miras al desarrollo social y comunitario, de donde se desprende que la falta de plan viene a impedir el progreso y el crecimiento organizado y planificado del municipio o distrito, llegando a paralizar la realización de muchos proyectos que se requieren en distintos campos.”⁶⁵. (Subrayas fuera de texto).

⁶² Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Artículo 41. Inciso 2º.

⁶³ Ley 388/1997. Capítulo III. Planes de ordenamiento territorial. Artículo 9.

⁶⁴ Decreto 879/1998. Artículo 5.

⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-051/2001. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

A continuación los aspectos relacionados con el POT que merecen un análisis especial:

- *El POT y los instrumentos de planificación.* El POT no es el único instrumento de planificación del territorio, existen el plan parcial y la unidad de actuación urbanística UAU. Sin embargo, el POT es el instrumento de mayor jerarquía porque señala las pautas y fundamentos que deben seguir las autoridades públicas y la sociedad, razón por la cual los otros instrumentos se deben limitar a complementar el POT siguiendo sus lineamientos. El plan parcial se refiere a un área determinada del suelo urbano o de expansión urbana, complementando las disposiciones del POT, mientras que la UAU es más específica porque se refiere a un área conformada por uno o varios inmuebles, que está ubicada en suelo urbano o de expansión urbana previamente delimitada en el POT y acorde con lo establecido en el plan parcial correspondiente. A través de esta figura se pueden adelantar procesos de urbanización y construcción.

- *El POT y la función del Curador Urbano.* El Decreto 564 de 2006 señala que el Curador Urbano es un particular que ejerce la función pública de verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación, otorgando las licencias urbanísticas para adelantar obras de construcción, urbanización parcelación, subdivisión, entre otras. La actividad del Curador se haya sometida al estricto cumplimiento de las leyes que regulen el desarrollo territorial y del Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por el municipio en que ejerza su jurisdicción.

- *Modalidades de POT.* El plan de ordenamiento territorial puede tener tres modalidades, dependiendo del número de habitantes con que cuente el respectivo municipio, que son las siguientes:

1. Planes de ordenamiento territorial en sentido estricto (POT). Municipios y distritos con población superior a los 100.000 habitantes.

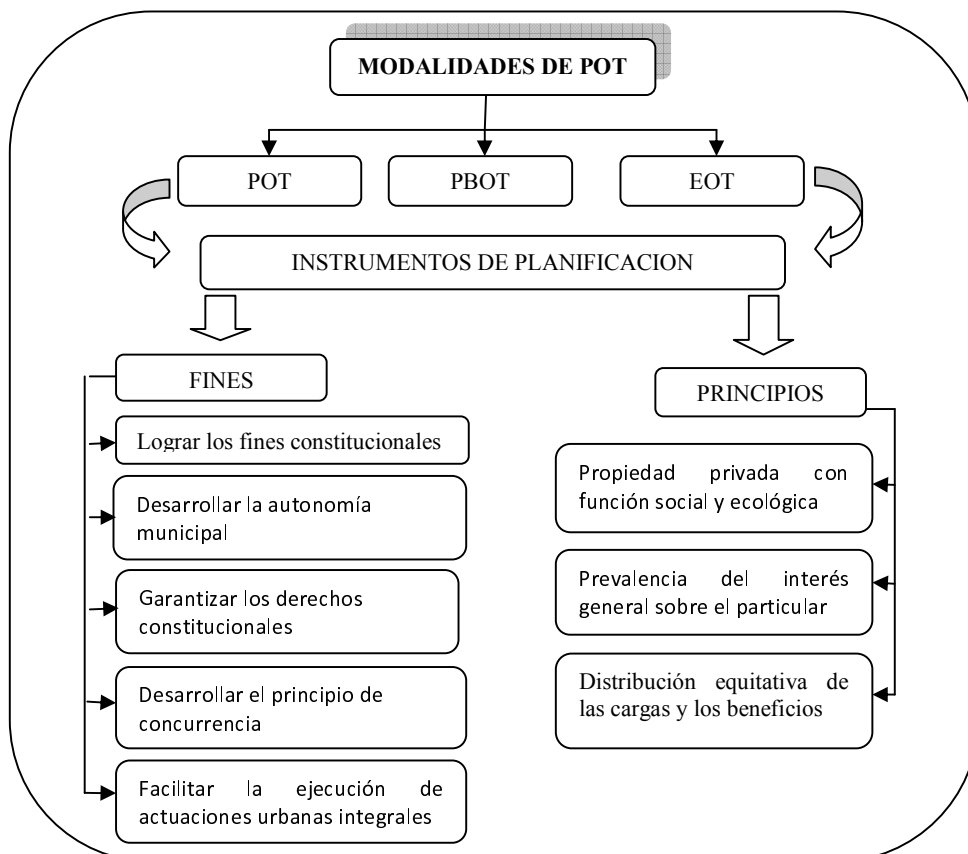
2. Planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT). Municipios y distritos con población entre los 30.000 y 100.000 habitantes. Excepcionalmente, municipios con población inferior a los 30.000 habitantes podrán adoptar un PBOT, cuando “*presenten dinámicas importantes de crecimiento urbano*”⁶⁶.

3. Esquemas de ordenamiento territorial (EOT). Municipios y distritos con población inferior a los 30.000 habitantes.

El plan en sus diversas modalidades debe buscar el cumplimiento de los fines constitucionales y legales del ordenamiento territorial y adoptar su contenido siguiendo los principios de propiedad privada con función social y ecológica, de

⁶⁶ Ley 388 de 1997. Capítulo III. Planes de ordenamiento territorial. Artículo 17. Parágrafo.

prevalencia del interés general y de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.



Cuadro 1. Modalidades de POT. Elaborado por el autor de este trabajo.

• **Jurisprudencia. Obligatoriedad del POT.** En sentencia del 17 de agosto de 2006, el Consejo de Estado⁶⁷ analizó una acción popular interpuesta por un ciudadano contra un municipio, a través de la cual exigía la reubicación de una serie de establecimientos de comercio dedicados a la venta de licor, que se encontraban a cien metros de una institución educativa y que se habían convertido en casas de lenocinio.

Las autoridades municipales competentes, como la Oficina de Planeación manifestaron que dichos establecimientos cumplían con los requisitos exigidos porque se encontraban ubicados en un sector cuyo suelo de conformidad con el POT estaba destinado a actividades comerciales y que habían superado los diversos controles sin que se hubieren encontrado irregularidades.

⁶⁷ Al respecto véase: CONSEJO DE ESTADO. Sección 1ª. Sentencia del 17 de agosto de 2006. Rad. no. 25000-23-27-000-2004-00729-01(AP). C.P. Jaime Rodríguez Cañón.

Sin embargo, el Consejo de Estado al revisar el articulado del POT encontró que no podían existir establecimientos de comercio a menos de 100 metros de centros educativos, con lo cual las autoridades municipales no estaban dando cumplimiento a la normativa urbanística. Teniendo en cuenta el acervo probatorio encontró demostrado que los establecimientos de comercio tampoco estaban dando cumplimiento al uso establecido para dicha zona, porque además del expendio de licores, efectivamente estaban promoviendo la prostitución.

El Consejo de Estado concluyó que el Plan de Ordenamiento Territorial obliga en su contenido a las autoridades públicas y a los particulares. En este caso se vulneraba doblemente el POT, de una parte por la autoridad municipal que no adelantó las reubicaciones correspondientes, y de otra parte por los particulares de los establecimientos de comercio que estaban dando un uso no permitido a los mismos.

- **Jurisprudencia.** *El cumplimiento de las licencias urbanísticas debe estar en armonía con el POT.* El Consejo de Estado, mediante sentencia del 24 de noviembre de 2005⁶⁸, analizó el caso de una asociación de vivienda de interés social, que obtuvo una licencia de urbanización y que consideró vulnerados sus derechos porque el municipio le exigía conforme al Plan Básico de Ordenamiento Territorial la entrega de andenes, calzadas pavimentadas, zonas verdes etc. El Consejo de Estado manifestó que las licencias urbanísticas, como las de urbanización se someten a lo establecido en los planes de ordenamiento territorial, en este caso al Plan Básico de Ordenamiento Territorial, que claramente radica en el urbanizador el deber de entregar este tipo de obras.

- **Jurisprudencia.** *El POT y el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.* A través de sentencia del 27 de abril de 2006⁶⁹, el Consejo de Estado analizó el caso de las llamadas “zonas azules”, que fueron establecidas en Bogotá mediante un contrato de concesión en el año de 1994, entre la Alcaldía y una Unión Temporal, que autorizaba a la última hacer uso de estas zonas para estacionamientos y cobrar por la prestación de este servicio. Sin embargo, posteriormente el Alcalde de Bogotá expidió el Decreto 619 de 2000 que adoptaba el Plan de Ordenamiento Territorial y que consagraba dentro de su normativa la prohibición de estacionamientos en espacios públicos, como las calzadas paralelas, los andenes, los antejardines, entre otros. Ante esta nueva realidad, el contrato de concesión no fue prorrogado y por esta razón la Unión Temporal consideró vulnerados sus derechos.

⁶⁸ Al respecto véase: CONSEJO DE ESTADO. Sección 1ª. Sentencia del 24 de noviembre de 2005. Rad. no. 05001-23-31-000-2003-02227-01(AP). C.P. María Claudia Rojas Lasso.

⁶⁹ Al respecto véase: CONSEJO DE ESTADO. Sección 1ª. Sentencia del 27 de abril de 2006. Rad. no. 25000-23-26-000-2003-00955-01(AP). C.P. Martha Sofía Sanz Tobón.

El Consejo de Estado determinó que las finalidades de esta norma del P.O.T. eran la protección del espacio público, que es un derecho constitucional colectivo y la aplicación del principio de prevalencia del interés general sobre el particular. De ahí que la actuación de la administración distrital, al no continuar con el contrato de concesión para el uso de las zonas azules, era ajustada a derecho, porque este contrato vulneraba el plan de ordenamiento territorial, el derecho al espacio público y hacia prevalecer un interés particular de naturaleza económica.

4.2. DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial se deben tener en cuenta unas determinantes, que el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 califica como normas de superior jerarquía. Respecto a la prevalencia de las determinantes el tratadista Morcillo Dosman señala:

“(…) la ley las considera normas de superior jerarquía; es decir, prevalecen sobre otras que se orientan a regular los usos del suelo y a planificar el ordenamiento de su territorio. Se puede decir que constituyen el marco legal y urbanístico dentro del cual deben actuar. No son mera disquisición literaria, sino la vertebración para la solución de las alternativas, dudas y objetivos diversos que puedan presentarse en el estudio y formulación del plan, en sus propios campos de competencia, de conformidad con la Constitución y las leyes. Por tanto, las decisiones que se tomen al respecto no son de libre elección, sino las que la ley ha prescrito.”⁷⁰

Estas determinantes se pueden sintetizar así:

1. *Determinantes referidas al medio ambiente, los recursos naturales y a la prevención de amenazas y riesgos naturales.* Comprende el conjunto de directrices, normas, reglamentos y regulaciones expedidas por las autoridades ambientales, como las que integran el Sistema Nacional Ambiental y las Corporaciones Autónomas Regionales, referidas a aspectos como el uso del suelo, la protección del medio ambiente y los recursos naturales, el uso y funcionamiento de parques naturales y reservas forestales y las políticas sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, entre otros.

2. *Determinantes referidas al patrimonio cultural.* Comprende el conjunto de políticas, directrices y regulaciones que buscan la conservación y preservación de los inmuebles que forman parte del patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, por su valor histórico, artístico y arquitectónico.

3. *Determinantes referidas a la infraestructura básica.* Comprende el señalamiento y localización de “la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas

⁷⁰ MORCILLO DOSMAN, Pedro Pablo. Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión. Bogotá. Editorial Temis. 2007. pág. 333.

de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia”⁷¹.

4. *Determinantes referidas a los planes integrales de desarrollo metropolitano.* Comprende los componentes del ordenamiento territorial que deben contemplar las áreas metropolitanas de conformidad con la Ley 128 de 1994 y la Ley de Desarrollo Territorial⁷².

• **Jurisprudencia.** *El POT y las determinantes ambientales.* El Consejo de Estado en sentencia del 20 de mayo de 2004⁷³, analizó la validez jurídica de un acuerdo expedido por una Corporación Autónoma Regional, que consagraba determinantes ambientales para la adopción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios sometidos a su jurisdicción. Una de las determinantes se refería a la protección de los suelos rurales y suburbanos, en los cuales se señalaban categorías teniendo en cuenta factores sociales, económicos, ambientales y físicos. La persona que demandó la nulidad de esta disposición consideró que vulneraba la facultad constitucional de los Concejos Municipales de reglamentar el uso del suelo y derechos como la propiedad y la libertad económica que se veían restringidos por esta categorización del suelo.

El Consejo de Estado precisó que la facultad de los concejos municipales para regular el uso del suelo, es de naturaleza reglamentaria y no normativa, es decir, que se haya sometida a normas superiores. En el presente caso, las determinantes ambientales expedidas por la Corporación Autónoma Regional son de carácter superior y prevalente, razón por la cual los planes de ordenamiento territorial deben adecuar su contenido a las mismas.

4.3. COMPONENTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Los planes de ordenamiento territorial tienen tres componentes que son:

1. Componente general.
2. Componente urbano.
3. Componente rural.

1. Componente general. Comprende los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.

⁷¹ Ley 388 de 1997. Capítulo III. Planes de ordenamiento territorial. Artículo 10.

⁷² La Constitución define en su artículo 319 las áreas metropolitanas así: “Art. 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integren y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.”

⁷³ Al respecto véase: CONSEJO DE ESTADO. Sección 1ª. Sentencia del 20 de mayo de 2004. Rad. no. 25000-23-24-000-2000-0359-01(7033). C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

a. **Objetivos y estrategias.** Se refiere a temas como: la identificación y localización de las acciones territoriales; la definición de las acciones territoriales estratégicas; y la determinación de políticas de largo plazo sobre el uso del suelo y los recursos naturales. El propósito de estos objetivos y estrategias debe ser el desarrollo territorial en armonía con el desarrollo económico y social del municipio y fortalecer sus ventajas comparativas para la competitividad.

b. **Contenidos estructurales.** Permiten la concreción de los objetivos y estrategias. Dentro de éstos encontramos: la identificación de los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su relación con el sistema regional; la identificación de las áreas de reserva, de conservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, y de las medidas de protección del medio ambiente, el paisaje y los recursos naturales; la identificación de las zonas de alto riesgo para los asentamientos humanos; la localización de las actividades, infraestructuras y equipamientos básicos y la clasificación del suelo de conformidad con las disposiciones legales y ambientales.

2. Componente urbano. Es un instrumento que regula la atinente al suelo urbano y de expansión urbana. Comprende las políticas de corto y mediano plazo, los instrumentos de gestión y las normas urbanísticas. Se refiere a temas como: políticas sobre el uso y ocupación del suelo urbano y de expansión urbana; localización y dimensionamiento de la infraestructura vial y de transporte; determinación de los procedimientos e instrumentos de gestión; delimitación de las áreas de conservación y protección; estrategias para desarrollar programas de vivienda de interés social y de mejoramiento integral y pautas para la adopción de los planes parciales, entre otros.

3. Componente rural. Es un instrumento que regula la atinente al suelo rural. Se refiere a temas como: políticas sobre la ocupación del suelo; condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agrícola, forestal y minera; delimitación de las áreas de conservación y protección; y la identificación de las zonas suburbanas, entre otros. Teniendo en cuenta que el plan de ordenamiento territorial presenta tres modalidades, es necesario precisar lo siguiente respecto de sus componentes:

-El POT de los municipios con población superior a los 100.000 habitantes debe contener los tres componentes, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley 388 de 1997.

-El plan básico de ordenamiento debe tener los tres componentes, pero la ley señala que tendrá ajustes con miras a “*simplificar su adopción y aplicación*”⁷⁴.

-El esquema de ordenamiento territorial tiene un marco más simple porque señala acciones urbanísticas de manera específica, sin que sea necesario que adopten la estructura de los componentes.

⁷⁴ Ley 388 de 1997. Capítulo III. Planes de ordenamiento territorial. Artículo 16.

- **Jurisprudencia.** *El componente rural del POT y la legislación agraria.* La Corte Constitucional mediante sentencia C-006 de 2002⁷⁵, analizó la incidencia de la legislación agraria en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial. Se evaluó la exequibilidad del artículo 45 de la Ley 160 de 1994⁷⁶, que consagraba excepciones que posibilitaban la parcelación o división de las llamadas Unidades Agrícolas Familiares.

La unidad agrícola familiar, UAF, se definía como la “*empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal*”, cuya extensión estaría determinada por criterios tecnológicos y agroecológicos. El propósito de la UAF, era mejorar la calidad de vida de los campesinos y prohibir por regla general la división de estas unidades, para evitar la proliferación del minifundio que perjudicara la dinámica del sector agricultor. Sin embargo, la Ley 160 de 1994 consagró unas excepciones, las cuales de darse permitirían al titular del predio hacer divisiones o parcelaciones. Dentro de las excepciones estaban los eventos de donación de una parte de un predio mayor con destino a vivienda campesina, la constitución de propiedad cuya actividad principal fuera distinta a la agrícola, etc. El actor demandó el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, porque consideró que estas excepciones que autorizaban la división de la UAF, propiciarían el minifundio afectando en consecuencia la calidad de vida de los campesinos. Y agregó, que esta posibilidad vulneraba la función constitucional de regular el suelo, que estaba radicada en los Concejos Municipales a través de los planes de ordenamiento territorial, que establecen las áreas mínimas para subdividir predios rurales.

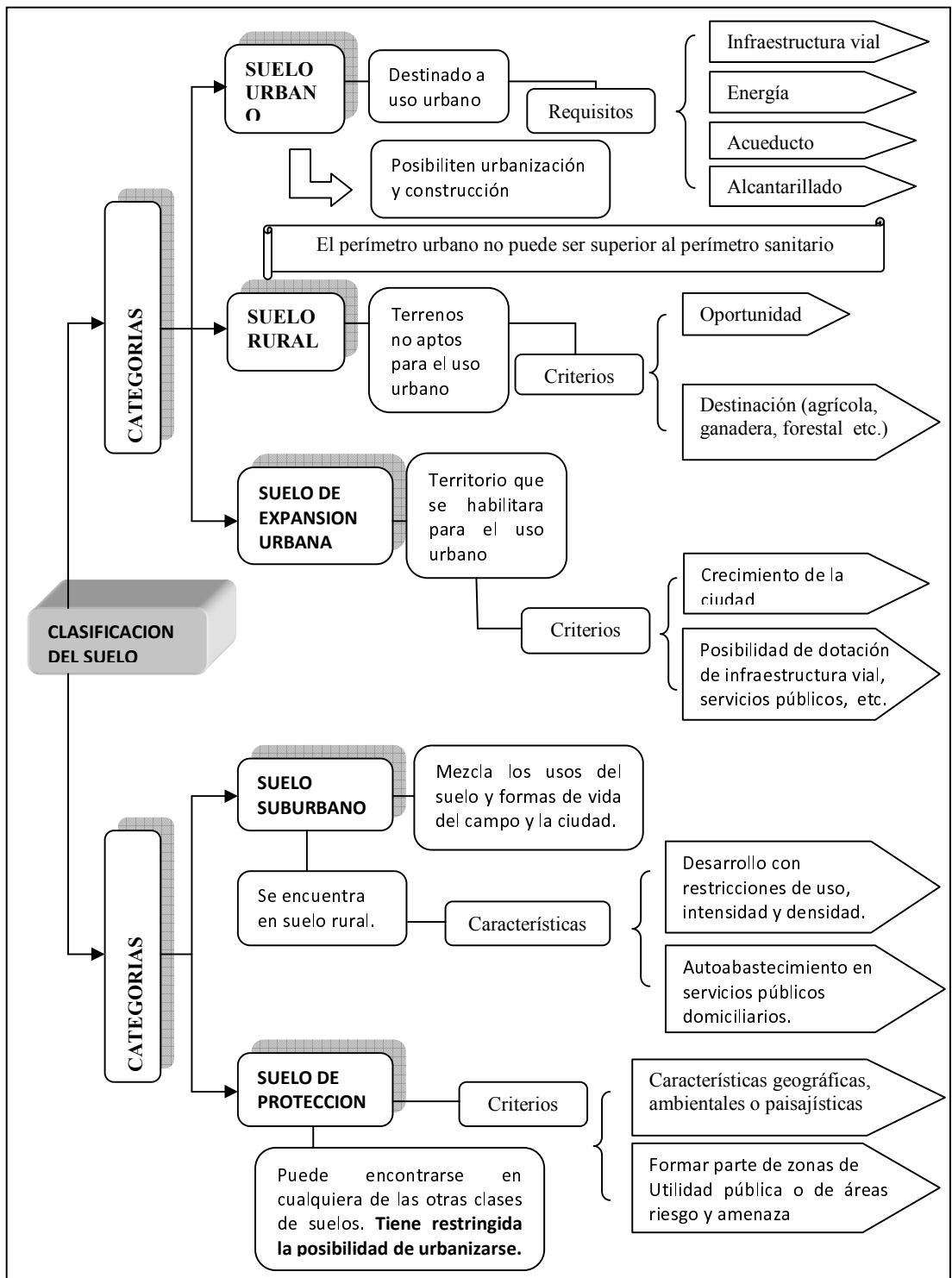
La Corte no acogió los argumentos del actor y por el contrario, defendió la constitucionalidad de la norma atacada. A juicio de la corporación, estas excepciones respondían a la función social de la propiedad y garantizaban a la población campesina el uso del suelo para otros fines productivos, no necesariamente agrícolas. La Corte reconoció la autonomía del municipio para expedir su POT, sin embargo precisó que éstos deben atenerse a la normatividad legal vigente, en este caso la agraria. En efecto, la Ley 388 de 1997 señala que el componente rural del plan debe tener en cuenta las disposiciones legales que regulen la materia.

4.4. CLASIFICACION DEL SUELO MUNICIPAL.

La clasificación del suelo es una de las acciones urbanísticas fundamentales que debe estar consignada en el plan de ordenamiento territorial. A continuación presentamos un esquema sobre esta clasificación y sus implicaciones.

⁷⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-006/2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷⁶ En la actualidad se haya derogada por la Ley 1152 de 2007 que consagra el Estatuto de Desarrollo Rural.



Cuadro 3. Clasificación del suelo. Elaborado por el autor de este trabajo.

Jurisprudencia. *La incidencia de la clasificación del suelo en los proyectos urbanísticos.* En sentencia del 24 de enero de 2008⁷⁷, el Consejo de Estado estudio el caso de una constructora que presentó solicitudes para obtener licencias de construcción y urbanización, que le permitieran entre otros propósitos la construcción de más de 900 casas de interés social. Un mes después de que fueran presentadas las solicitudes y encontrándose aún en trámite, el municipio adoptó su Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el cual dentro de sus disposiciones calificó ciertos áreas como suelo rural, encontrándose dentro de éstas, el lugar donde se pretendía llevar a cabo el proyecto de construcción y urbanización. De conformidad con la normatividad vigente los proyectos de urbanización no se pueden desarrollar en suelo rural.

No obstante, con un total desconocimiento del plan de ordenamiento, la autoridad competente concedió las mencionadas licencias, las cuales posteriormente fueron revocadas de manera irregular. Ante esta situación la empresa constructora, demandó el acto administrativo que revocó sus licencias urbanísticas, por considerar que éstas le concedían un derecho real y adquirido, que debía ser respetado y solicitó en su demanda que el plan de ordenamiento adecuara su contenido a las licencias expedidas.

El Consejo de Estado al examinar la legalidad del acto que revocó las licencias, determinó que fue expedido violando el debido proceso y el principio de publicidad, razones por las cuales se declaró nulo. Sin embargo, el Consejo de Estado entró a analizar si era procedente dar efectos jurídicos a unas licencias que tenían un contenido opuesto al plan de ordenamiento.

El juez contencioso, determinó que la declaratoria de nulidad del acto revocatorio, no implica que inmediatamente se restablezca el derecho, porque es necesario hacer una valoración jurídica y fáctica sobre su viabilidad. En el presente caso, las licencias urbanísticas son actos administrativos que reconocen un derecho particular, pero que en todo caso deben respetar normas de superior jerarquía, como el plan de ordenamiento territorial, que es una norma de orden público que representa el interés general.

Así las solicitudes se hubieran presentado con anterioridad a la expedición del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, éstas no eran derechos adquiridos, sino meras expectativas, razón por la cual su trámite y decisión se debía ajustar a la normatividad del plan. En consecuencia, no se restableció el derecho o la vigencia jurídica de estas licencias, por cuanto atentaban de manera manifiesta contra una norma superior en materia de orden territorial y se declaró la ilegalidad e inaplicabilidad de las mismas. Finalmente y a manera de conclusión, el Consejo de Estado al referirse a la autoridad municipal que expidió de manera irregular el acto

⁷⁷ Al respecto véase: CONSEJO DE ESTADO. Sección 1ª. Sentencia del 24 de enero de 2008. Rad. No. 63001-23-31-000-2001-00675-01. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Planeta.

administrativo de revocatoria y los actos administrativos que reconocieron ilegalmente licencias de urbanización y construcción señaló: *“La autoridad municipal quiso subsanar una notoria ilegalidad con otra notoria irregularidad, lo cual es contrario al Estado de Derecho y al principio de legalidad que le es sustancial (...)”*⁷⁸.

4.5. ETAPAS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

El plan de ordenamiento territorial desde su etapa de concepción, pasando por su aprobación hasta su etapa de ejecución e implementación, debe tener presente el principio democrático. Retomando el concepto de territorio dentro de un Estado democrático, es necesario que los actores sociales participen en el ordenamiento del territorio en el que se desarrollan. Es por eso que el Consejo de Estado ha definido que el procedimiento de adopción del POT, es una *“actuación administrativa especial”*⁷⁹. No se trata de una decisión tomada por las autoridades municipales de manera unilateral e inconsulta, requiere de consensos, de debates y de propuestas construidas con la participación de otras entidades estatales y de los sectores sociales, económicos y culturales, que desde su campo tienen que aportar en la visión integral de territorio.

En armonía con este principio el artículo 27 de la Ley 388 de 1997 señala que la participación de la comunidad organizada se hará presente en las etapas de concertación y formulación, incluso hasta después de haber sido adoptado el POT, a través de las veedurías ciudadanas y la formulación de propuestas.

El proceso de adopción se encuentra regulado en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 879 de 1998, el último determina que el POT comprende una secuencia de cinco etapas que son:

1. Etapa preliminar.
2. Diagnostico.
3. Formulación.
4. Implementación.
5. Evaluación y seguimiento.

1. Etapa preliminar. Analiza la factibilidad técnica, institucional y financiera, y los procesos participativos para la adopción del plan. Identifica los recursos y las actividades pertinentes y los temas estratégicos y prioritarios para el desarrollo del municipio y la articulación con los planes de desarrollo y los planes sectoriales.

⁷⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección 1ª. Sentencia del 24 de enero de 2008. Rad. No. 63001-23-31-000-2001-00675-01. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁷⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección 1ª. Sentencia del 11 de diciembre de 2006. Rad. no. 11001-03-24-000-2000-06656-01. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

2. Etapa de diagnóstico. Confronta la imagen actual del municipio con la imagen que se quiere alcanzar en el futuro a través del plan de ordenamiento. Requiere una visión integral del municipio en su dimensión social, económica, ambiental, cultural, institucional, urbana y rural.

3. Etapa de formulación. Comprende el conjunto de decisiones que toman las autoridades competentes respecto de los componentes del plan de ordenamiento territorial. Se establecen las acciones y actuaciones del programa de ejecución. Esta etapa comprende los siguientes trámites:

a. *Trámite de formulación.* El Alcalde junto con su oficina de planeación o la dependencia correspondiente deben formular el proyecto de POT y someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

b. *Trámite de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana.* Consiste en someter el proyecto de POT a consideración de la autoridad ambiental, del Consejo Territorial de Planeación y en los casos en que hubiere lugar de la Junta Metropolitana.

- Concertación con la autoridad ambiental. De acuerdo a la Ley 507 de 1999, que modificó la Ley 388 de 1997, corresponde a los municipios y distritos junto con la Corporación Autónoma Regional correspondiente concertar los aspectos ambientales del ordenamiento territorial, dentro del término de 30 días. Si se presentaran desacuerdos, el Ministerio de Ambiente intervendrá para resolverlos.
- Concepto del Consejo Territorial de Planeación. Este consejo lo integran representantes de la comunidad, de los gremios, de la academia y de los diversos sectores sociales y su función es emitir su concepto sobre el proyecto de POT y las recomendaciones a que hubiere lugar dentro de los 30 días hábiles siguientes a su presentación.
- Concertación con la Junta Metropolitana (eventual). Tiene lugar en aquellos municipios que integren un área metropolitana, por lo que es necesario armonizar su proyecto de POT con los lineamientos metropolitanos. El término para surtir esta concertación es de 30 días.

c. *Trámite de adopción y aprobación.* Consiste en someter el proyecto de POT una vez surtido el trámite de concertación y consulta a consideración del Concejo Municipal o Distrital, dentro de los treinta días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. Si después de 60 días de haber sido presentado el proyecto el Concejo Municipal no ha tomado decisión alguna, el Alcalde podrá adoptar el POT mediante decreto.

4. Etapa de implementación. Es el conjunto de acciones financieras, institucionales, técnicas y de concertación que hacen realidad los fines del plan de ordenamiento territorial.

5. Etapa de evaluación y seguimiento. Se realiza durante la vigencia del POT por los actores participantes, y en especial por el *Consejo Consultivo* de ordenamiento territorial que está integrado por funcionarios de la administración, representantes de los diversos sectores sociales y de aquellos que tengan que ver con el desarrollo urbano, incluidos los curadores urbanos. Este Consejo Consultivo tiene lugar en aquellos municipios cuya población supere los 30.000 habitantes y cumplirá funciones de asesoría y de evaluación y revisión del POT.

• **Jurisprudencia.** *Deber de pronunciamiento de las CARs sobre el proyecto de POT.* La Corte Constitucional mediante sentencia C-431 de 2000⁸⁰, analizó la constitucionalidad del parágrafo 6º del artículo 1º de la Ley 507 de 1999, que establecía que en caso de que la Corporación Autónoma Regional competente no se pronunciara dentro del término de 30 días sobre el proyecto de POT, operaría el silencio administrativo positivo, es decir, se presumiría la aprobación favorable del mismo y continuaría su trámite normal.

Para la Corte, si bien la intención del legislador era propiciar el ejercicio ágil y eficiente de la función pública de ordenar el territorio, ésta resultaba contraproducente y desproporcionada porque afectaba deberes y derechos constitucionales.

La Carta Política asume un compromiso con la protección y preservación del medio ambiente y sus recursos naturales, para lo cual ha señalado las instituciones estatales que ejecuten las políticas de control y evaluación en materia ambiental para un desarrollo sostenible, que mantenga un equilibrio entre el desarrollo del ser humano y el respeto por el medio ambiente.

Por estas razones, obviar el pronunciamiento de la máxima autoridad ambiental en el proceso de adopción del plan de ordenamiento territorial, vulnera el derecho a un ambiente sano y el cumplimiento de los deberes constitucionales del Estado frente al medio ambiente. Las consecuencias de permitir esta situación jurídica podrían causar efectos graves e irremediables en el ecosistema y en la vida y salud de las personas. En consecuencia, se declaró inexecutable el aparte que consagraba el silencio administrativo positivo, porque a través de esta figura “se institucionaliza la negligencia e ineficacia del Estado para cumplir con sus obligaciones en materia ambiental, (...) y el deber de coordinación que le asiste a las autoridades para el adecuado y oportuno cumplimiento de los fines sociales”⁸¹.

⁸⁰ Al respecto véase: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431/2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431/2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

5. EL POT DEL MUNICIPIO DE PASTO.

5.1. ASPECTOS GENERALES.

El Decreto 0084 de 2003 compila los Acuerdos 007 de 2000 y 004 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto, denominado “*Pasto 2012: Realidad Posible*”, que conforme a los referentes normativos de las Leyes nacionales, en especial los de la Ley 388 de 1997 adopta el concepto de este instrumento de planificación, los principios que rigen la función pública del ordenamiento territorial y el principio de participación democrática que debe estar presente en el ejercicio de las acciones urbanísticas. En los artículos 2 y 3 se hace un listado de las normas que rigen el ordenamiento territorial, como son la Constitución Política, las leyes, los decretos-leyes y los decretos reglamentarios. El modelo de ordenamiento territorial del Municipio de Pasto se desarrolla en tres niveles de actuación o espacios que son: el espacio regional (pacífico, andino y amazónico), el espacio subregional (Municipios de La Florida, Sandona, Consaca, Yacuanquer, El Tambo, Buesaco, Chachagüi y Tangua) y el espacio local (área urbana y rural del Municipio de Pasto).

5.1.1. Objetivos y principios. El propósito general que persigue el POT es la construcción y consolidación de un municipio ciudadano, citadino y competitivo que optimice el uso y aprovechamiento de su territorio, partiendo del reconocimiento de sus características únicas y especiales. El artículo 12 señala el objetivo general de Plan “*Pasto 2012: Realidad Posible*”:

“Consolidar política, económica, social, ambiental y espacialmente a Pasto como un municipio gobernable, equitativo, competitivo, sostenible y con territorialidad, para mejorar la calidad de vida de la población mediante el impulso de procesos de desarrollo endógeno en el escenario globalizado.”⁸².

Este objetivo general integra una serie de conceptos que son a la vez principios y objetivos específicos. Estos son: gobernabilidad, equidad, competitividad, sostenibilidad y territorialidad, los cuales se pretenden llevar a cabo a través de serie de estrategias y planes. A continuación se presentan los principios y las estrategias y planes que los desarrollan.

1. Gobernabilidad. Relación democrática y participativa entre gobernantes y gobernados.

⁸² MUNICIPIO DE PASTO. Decreto 0084 de 2003. Artículo 12.

A. Estrategias. Orientadas a fortalecer la participación ciudadana, el control sobre el gasto público, la estructura administrativa municipal, el manejo de los recursos públicos y la planeación y gestión participativa.

B. Planes. Se establecen los siguientes:

➤ El Municipio de Pasto un ente territorial democrático, transparente, eficiente y eficaz.

➤ Participación local para el desarrollo de la democracia municipal.

➤ Formación y cultura ciudadana: Pasto de todos y para todos.

2. Equidad: disminuir todo tipo de desigualdades existentes.

A. Estrategias. Orientadas a fortalecer la inversión social, la educación, la atención a población vulnerable, la cobertura y calidad de los servicios sociales y públicos y de infraestructura y la participación del sector privado.

B. Planes. Se establecen los siguientes:

➤ Pasto municipio saludable

➤ Plan educativo: Humanismo, saber y productividad

➤ Plan de vivienda de interés social: alternativa digna para un hábitat humano.

➤ Atención a la población vulnerable: Pasto un Municipio sensible y solidario.

➤ Plan maestro de acueducto y alcantarillado municipal

➤ Energía para el desarrollo Municipal.

➤ Telefonía social municipal

➤ Plan de desarrollo deportivo.

3. Competitividad: incremento de la productividad y posicionamiento del municipio en los ámbitos, regional, nacional e internacional.

A. Estrategias. Orientadas a fortalecer la infraestructura vial, de servicios públicos y equipamiento, la capacitación de mano de obra, las PYMEs, la artesanía, la agricultura, la agroindustria, el turismo, la investigación, la ciencia, la tecnología y la educación para la productividad y la investigación.

B. Planes. Se establecen siete planes:

- Plan de desarrollo e investigación tecnológica.
- Plan de asistencia empresarial.
- Plan de artesanía competitiva: Exportando un Pasto artesano.
- Plan Desarrollo Rural Agropecuario.
- Plan estratégico de desarrollo turístico. Pasto: municipio de verdes sueños.
- Plan de desarrollo industrial
- Plan de desarrollo deportivo.

4. Sostenibilidad: principio que esta acorde con el desarrollo humano sostenible, que procura el uso racional de los recursos naturales.

A. Estrategias. Orientadas a la protección y preservación del medio ambiente, al uso racional de los recursos naturales y al desarrollo de procesos educativos y de gestión ambiental.

B. Planes. Se establecen 6 planes.

- Educación e investigación ambiental.
- Plan de contingencia en zonas de amenaza natural y antrópica: aprendamos a convivir con el riesgo.
- Gestión y acción ambiental urbana: para una mejor calidad de vida ciudadana.
- Gestión y acción ambiental rural: Un campo habitable
- Programas y proyectos del sector suroriental rural: conservación del recurso hídrico y la biodiversidad.
- Programas y proyectos del suelo rural: Conservación y recuperación para el aprovechamiento sostenible

5. Territorialidad: es tal vez el principio más importante de todos, porque implica generar procesos de apropiación sociocolectiva del territorio municipal.

A. Estrategias. Orientadas a conocer y valorar el patrimonio cultural y natural del Municipio de Pasto que permitan la construcción de identidad. Se destacan las

estrategias dirigidas a la “*Reestructuración integral del territorio municipal*”⁸³ y al “*Desarrollo urbano y rural planificado, armónico y equitativo*”.

B. Planes. Se establecen ocho planes:

- Historia, cultura e identidad para el desarrollo municipal.
- Plan de intervención urbanística integral.

- Programas y proyectos para el sector central: Conservación y recuperación del corazón de la ciudad.

- Programas y proyectos del Corredor Oriental: Renovación y Redesarrollo Urbano, Ambiental y Paisajístico.

- Programas y proyectos del Corredor Occidental: Desarrollo, Renovación, Consolidación Urbana Ambiental y paisajística.

- Programas y proyectos de Cabeceras Corregimentales y Centros Poblados: Conservación y Mejoramiento Integral.

- Programas y proyectos para las zonas sur y nororiental de expansión urbana.

- Desarrollo integral urbanístico, ambiental y paisajístico para su incorporación al desarrollo urbano.

5.1.2. Elementos estructurales del territorio municipal. De acuerdo al artículo 20 del Decreto 0084/2003 son los siguientes elementos:

1. Sistemas estructurantes.
2. Acciones estratégicas.

1. Sistemas estructurantes. Comprende un conjunto de sistemas que puede ser producto de la naturaleza o creados por el hombre y que pueden ser urbanos o rurales.

2. Acciones Estratégicas. Según el POT son elementos estructurales del territorio, sin embargo existe un vacío normativo porque no se precisa su concepto, alcance e implicaciones.

Para efectos metodológicos que permitan destacar los aspectos relevantes del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Pasto, se establecen a continuación los siguientes referentes:

⁸³ MUNICIPIO DE PASTO. Decreto 0084/2003. Artículo 15. Estrategias para alcanzar la territorialidad.

- Clasificación del suelo municipal.
- División político administrativa del territorio.
- Instrumentos de gestión urbana.
- Sistemas estructurantes.
- Acciones estratégicas.
- Usos del suelo.
- Tratamientos.

5.2. CLASIFICACIÓN DEL SUELO MUNICIPAL.

De conformidad con el artículo 30 de la Ley 388 de 1997, el POT acoge la clasificación del suelo municipal en las siguientes categorías:

1. Suelo urbano.
2. Suelo rural. Incluye suelo suburbano de actividad I y II.
3. Suelo de expansión urbana.
4. Suelo de protección.

1. *Suelo urbano*. Se encuentra delimitado por el perímetro urbano el cual no podrá ser superior al perímetro sanitario que en el Municipio de Pasto está conformado por 49 puntos “*unidos por alineamientos rectos y curvos siguiendo linderos, cursos de agua y accidentes geográficos*”⁸⁴. Así mismo se señala que “*En los casos que el perímetro coincida con una vía, esta se constituirá en su totalidad como franja perimetral urbana y cuando sea con un cuerpo de agua se tomará como límite aguas al medio*”⁸⁵.

2. *Suelo de expansión urbana*. Se identifican dos zonas de expansión en el Municipio de Pasto: la primera se encuentra en la Zona Nor-oriental (Aranda) y la segunda en la Zona Sur (Chapalito). El POT determina que estas zonas deberán habilitarse para uso urbano dentro de su vigencia y se realizará mediante la adopción de planes parciales.

3. *Suelo rural*. Se encuentra por fuera del perímetro urbano y de las zonas de expansión del Municipio del Pasto. Se encuentran al interior de este suelo las modalidades de:

- Suelo suburbano de actividad I
- Suelo suburbano de actividad II.

➤ Suburbano de actividad I. El artículo 32 del Decreto 0084/2003 lo define como aquel “*donde predomina la actividad residencial y en el cual se garantiza el autoabastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.*”⁸⁶ Comprende las

⁸⁴ Decreto 0084/2003. Artículo 25.

⁸⁵ Decreto 0084/2003. Artículo 25. Parágrafo 2º.

⁸⁶ Decreto 0084/2003. Artículo 32.

Cabeceras Corregimentales de Catambuco, Buesaquillo, Obonuco Santa Barbará, Genoy, La Laguna, El Encano, Gualmatan, Cabrera, Mapachico, La Caldera y los centros poblados de Mocondino, Jamondino, Anganoy, Canchala, El Rosario, Puerres, Jongovito, San Antonio de Aranda y Botanilla.

➤ Suburbano de actividad II. El artículo 34 del Decreto 0084/2003 lo define como aquel “*donde predomina la actividad agropecuaria en correlación con la actividad urbana*”⁸⁷ En ningún caso entraran a formar parte del perímetro urbano.

4. *Suelo de protección*. El POT determina que este tiene presencia en el suelo urbano y rural del Municipio de Pasto. Se considera como suelo de protección urbana: las estructuras ecológicas, las áreas de alto riesgo no mitigables, las zonas para la ubicación de infraestructura, obra pública y provisión de servicios públicos domiciliarios y aquellas que se determinen en los planes parciales.

Dentro del suelo de protección rural se encuentran: los ecosistemas estratégicos de alto valor ecológico, cultural o histórico; los ecosistemas estratégicos para el mantenimiento del equilibrio ecológico y la biodiversidad; los ecosistemas estratégicos para el abastecimiento de la población y los procesos productivos: agua, aire, alimentos, energía y recreación; las zonas de reserva para la construcción de infraestructura vial y de servicios públicos; las áreas donde se localiza infraestructura vial y de servicios públicos; los ecosistemas estratégicos de alto y mediano riesgo, y los de tratamiento especial.

5.3. DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO

En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 318, de dividir el territorio municipal en comunas cuando se trate del área urbana y en corregimientos cuando se trate del área rural, el POT del Municipio de Pasto establece la división político administrativa atendiendo a las especiales características del suelo.

➤ *División del suelo urbano*. El suelo urbano del Municipio de Pasto se divide en 12 comunas para “*mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local*.”⁸⁸, cada una de ellas debidamente alinderadas e identificadas por el número de barrios que comprenden.

➤ *División del suelo rural*. El suelo rural del Municipio de Pasto se divide en corregimientos con el propósito de “*mejorar la dotación de infraestructura básica, prestación eficiente de los servicios sociales y públicos y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de carácter local*”⁸⁹. Los doce

⁸⁷ Decreto 0084/2003. Artículo 34.

⁸⁸ Decreto 0084/2003. Artículo 39.

⁸⁹ Decreto 0084/2003. Artículo 211.

corregimientos que establece el POT son: Catambuco, Genoy, Mapachico, Cabrera, Obonuco, Santa Bárbara, La Laguna, Buesaquillo, Morasurco, El Encano, Gualmatan y la Caldera.

5.4. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANA.

Se constituyen en los mecanismos que permiten la realización de las estrategias y planes establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial. Se distingue entre los instrumentos de naturaleza jurídica-urbanística y los de naturaleza jurídica-fiscal y financiera.

5.4.1. Instrumentos jurídico-urbanísticos. Incluye los siguientes instrumentos:

1. Instrumentos de intervención sobre la organización predial.
2. Instrumentos de intervención sobre los derechos de propiedad.
3. Planes parciales.
4. Unidades de actuación urbanística.
5. Fichas normativas.

5.4.1.1. Instrumentos de intervención sobre la organización predial. Son instrumentos establecidos en el artículo 45 de la Ley 388 de 1997 que buscan una mejor organización predial o lograr la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, garantizando la adecuada ejecución de las Unidades de Actuación Urbanística. Se encuentran dos modalidades que son el Reajuste de Tierras y la Integración Inmobiliaria.

➤ *Reajuste de Tierras.* Se aplica en suelo de expansión urbana y consiste en englobar diversos lotes de terreno para posteriormente dividirlos de forma adecuada, garantizando las condiciones que posibiliten el uso urbano.

➤ *Integración inmobiliaria.* Se aplica en las áreas del suelo urbano que merecen los tratamientos urbanísticos y arquitectónicos de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana y que consiste en englobar diversos lotes de terreno para posteriormente subdividirlos y ejecutar los tratamientos señalados.

5.4.1.2. Instrumentos de intervención sobre los derechos de propiedad. Hacen realidad el principio de la función social y ecológica de la propiedad. Se encuentran los siguientes: la enajenación voluntaria, la enajenación forzosa, la expropiación judicial, la expropiación administrativa y la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria.

➤ *Enajenación voluntaria.* Se presenta cuando hay acuerdo de compraventa entre el municipio y el propietario del bien inmueble o terreno que ha sido declarado de interés público o social.

➤ *Expropiación por vía judicial.* Procede cuando ha fracasado la enajenación voluntaria del predio o inmueble declarado de utilidad pública o de interés social.

➤ *Enajenación forzosa.* Este instrumento consiste en vender en pública subasta un predio que ha sido declarado de desarrollo y construcción prioritaria y en el cual el propietario no ha realizado actuaciones de construcción o urbanización. Este instrumento desarrolla los principios de prevalencia del interés general y de función social de la propiedad privada.

➤ *Expropiación por vía administrativa.* Procede cuando existen motivos de utilidad pública o cuando no fue exitosa la enajenación forzosa de un bien inmueble que ha sido declarado de desarrollo y construcción prioritaria. Los motivos de utilidad pública están señalados en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

➤ *Declaratoria de Desarrollo y Construcción prioritaria.* Instrumento consagrado en el artículo 52 de la Ley 388 de 1997 que busca hacer cumplir el principio de función social de la propiedad privada. Esta se presenta en los siguientes eventos: cuando un terreno ubicado en suelo de expansión urbana no se ha urbanizado por su propietario dentro de los tres años siguientes a su declaratoria de desarrollo prioritario; cuando un terreno urbanizable ubicado en suelo urbano no ha sido urbanizado por su propietario dentro de los dos años siguientes a su declaratoria de desarrollo prioritario; cuando un terreno urbanizado no ha sido construido por su propietario dentro del año siguiente a su declaratoria de construcción prioritaria.

5.4.1.3. Planes parciales. Son normas urbanísticas que complementan el Plan de Ordenamiento Territorial y que permiten:

“someter a una misma reglamentación y a un solo esquema de gestión el desarrollo de considerables extensiones de terreno, con el fin de poder ejecutar actuaciones urbanísticas integrales capaces de absorber por sí mismas los costos de la provisión e implementación del equipamiento necesarios para generar una buena calidad de vida urbana.”⁹⁰

El plan parcial adquiere importancia porque permite el desarrollo de las zonas de expansión urbana, de las actuaciones urbanas integrales, de las unidades de actuación urbanística y de las operaciones urbanas especiales que determinen las autoridades municipales. Los planes parciales establecidos en el POT del Municipio de Pasto, serán especificados al momento de tratar las acciones estratégicas a desarrollar en suelo urbano.

5.4.1.4. Unidades de Actuación Urbanística. Establecidas en el artículo 39 de la Ley 388 de 1997, consisten en ejecutar sobre áreas conformadas por uno o varios

⁹⁰ REPUBLICA DE COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Gestión del Suelo Urbano. En el marco del Ordenamiento Territorial. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia. 2003. Pág. 41.

inmuebles que previamente han sido delimitadas en el POT o en un plan parcial, actuaciones urbanísticas de urbanización y construcción en suelo urbano y de expansión urbana, y de construcción en zonas con tratamientos de renovación y redesarrollo en suelo urbano. El artículo 39 establece el propósito de estas unidades:

“(…) promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y los beneficios”⁹¹

5.4.1.5. Fichas normativas. Son instrumentos de planificación de escala zonal cuyo ámbito de aplicación son las áreas morfológicas homogéneas urbanas, las cabeceras Corregimentales y los centros poblados, precisando aspectos como los sistemas estructurantes, los usos del suelo y los tratamientos urbanísticos, entre otros.

Se entiende por áreas morfológicas homogéneas aquellas *“zonas o subzonas que tengan similares características en cuanto a normas urbanísticas, uso del suelo, topografía, servicios públicos, infraestructura vial, tipología de las construcciones, estratificación y morfología (...)”*⁹²

5.4.2. Instrumentos jurídicos fiscales y financieros. Incluye los siguientes instrumentos: participación en plusvalía, cooperación entre partícipes, compensación por tratamiento de conservación, pagares de reforma urbana, bonos de reforma urbana, multas, fondos de compensación y los bancos inmobiliarios.

5.4.2.1. Participación en la plusvalía. Consagrada en el artículo 82 constitucional consiste en el derecho de las entidades públicas de participar en la plusvalía resultante de las acciones urbanísticas desarrolladas en el suelo y en el espacio aéreo urbano que incrementen su aprovechamiento. Participación que se destinará para el mejoramiento de la calidad urbanística del territorio municipal. El artículo 79 de la Ley 388 de 1997 señala que corresponde a los concejos municipales por iniciativa del Alcalde determinar el monto de la participación en la plusvalía que podrá oscilar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado.

A pesar de ser un instrumento que aportaría importantes recursos económicos al municipio para la financiación de proyectos para el desarrollo territorial, éste no

⁹¹ Ley 388 de 1997. Artículo 39.

⁹² REPUBLICA DE COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Gestión del Suelo Urbano. En el marco del Ordenamiento Territorial. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia. 2003. Pág. 69.

tiene aplicación porque el Concejo Municipal no lo ha reglamentado. Retomando experiencias de otras ciudades, como Medellín, se encuentra que su ordenamiento territorial contempla los siguientes aspectos de esta figura: las personas que están obligadas al pago; las entidades que tienen el derecho de participación; los hechos generadores de la obligación; la delimitación de los hechos generadores; su exigibilidad; su determinación; su liquidación; la tarifa; las formas de pago; la destinación de los recursos y las exenciones, entre otros.

5.4.2.2. Cooperación entre partícipes. El artículo 19 del POT recoge lo señalado en el artículo 47 de la Ley 388 de 1997, en este sentido se define como:

“Cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido con el plan parcial, previa aprobación de las autoridades de planeación.”⁹³.

El desarrollo de las unidades de actuación urbanística a través de este instrumento requiere que los propietarios conformen una entidad gestora.

5.4.2.3. Bancos inmobiliarios. Su función es adquirir bienes inmuebles que permitan el cumplimiento de las finalidades del ordenamiento territorial. Se pueden constituir como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta.

5.4.2.4. Fondos de compensación. Son fondos que se destinan para aplicar el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios y garantizar el pago de compensaciones respecto de aquellas áreas que merecen tratamiento de conservación. En el Municipio de Pasto se ha desarrollado el Fondo de Compensación de Espacio Público, que recauda importantes recursos producto del pago en dinero por concepto de cesión que se debe realizar por construcciones que superen los 200 metros de construcción.

5.4.2.5. Otros instrumentos jurídicos fiscales y financieros. El Plan de Ordenamiento Territorial en cumplimiento de la ley consagra otros instrumentos como las multas, los pagares y los bonos de reforma urbana. Dentro de estos la multa al ser una sanción contra quienes cometen infracciones urbanísticas, ha sido la que mayor desarrollo ha tenido. Sería pertinente que el acercamiento de la comunidad hacia el ordenamiento territorial no se manifieste únicamente a través de la facultad sancionatoria y represora de la administración, sino que se desarrolle a través de proyectos estructurales que generen impacto social y mejoren la calidad de vida de los habitantes.

⁹³ Decreto 0084/2003. Artículo 19.

5.5. SISTEMAS ESTRUCTURANTES.

El plan de ordenamiento territorial establece sistemas estructurantes para el área urbana y para el área rural del Municipio de Pasto.

5.5.1. Sistemas Estructurantes del área urbana. En el área urbana se identifican 4 sistemas estructurantes que son:

1. Sistema de infraestructura básica y complementaria.
2. Sistema de recursos naturales y ambientales.
3. Sistema de espacio público.
4. Sistema de amenazas y riesgos.

5.5.1.1. Sistema de infraestructura básica y complementaria. Es aquella que busca satisfacer las necesidades básicas de la población. Este sistema se integra de dos subsistemas:

1. Subsistema de equipamiento urbano.
 2. Subsistema de servicios públicos domiciliarios.
1. *Subsistema de equipamiento urbano.* Este se integra por “*el espacio y construcciones de uso público o privado que sostienen el desarrollo de actividades multisectoriales distintas a la vivienda. Constituyen elementos principales y ordenadores de la estructura urbana, en cuya localización interviene el Municipio con el fin de asegurar un impacto social óptimo de los servicios existentes y futuros.*” Se encuentran aquí los equipamientos de naturaleza económica, social (salud, educación, bienestar social, cultura, deporte, uso religioso), institucional (mantenimiento y limpieza, seguridad ciudadana, defensa y justicia, abastecimiento alimentario, servicios funerarios, administración pública), y físicos (redes viales, ornato y amoblamiento urbano).
2. *Subsistema de servicios públicos domiciliarios.* Comprende la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, gas, telefonía y la Recolección, selección, manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

5.5.1.2. Sistema de espacio público. El artículo 54 del Decreto 0084 de 2003 lo define como “*el conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.*”⁹⁴ El espacio público se integra de los siguientes elementos:

1. Elementos constitutivos naturales.

⁹⁴ Decreto 0084/2003. Artículo 54.

2. Elementos constitutivos artificiales.
3. Elementos complementarios.

1. *Elementos constitutivos naturales.* Comprende las áreas destinadas para la conservación y preservación del sistema hídrico y orográfico.

2. *Elementos constitutivos artificiales.* Comprende tres subsistemas que son:

➤ Subsistema de espacios articuladores. Se definen como “*espacios físicos de permanencia que hacen posible y accesible la recreación y el esparcimiento de los habitantes de la ciudad.*”⁹⁵. Se encuentra en este subsistema los parques ambientales, las zonas verdes de escala urbana y zonal, las plazas, los parques, las plazuelas, las plazoletas y las zonas verdes recreativas de carácter institucional.

➤ Subsistema de los elementos patrimoniales. El artículo 60 de POT lo define como los “*sectores que por su valor e importancia en la memoria colectiva de los habitantes del municipio y/o por ser estructuradores de la identidad urbana merecen ser catalogados y preservados como bienes de interés cultural.*”⁹⁶ Los elementos que lo conforman son de tipo urbanístico, arquitectónico, artístico, arqueológico, geológico y paleontológico debido a su interés público y por ser patrimonio cultural del municipio.

➤ Subsistema de movilidad. Destinado al tránsito y desplazamiento de peatones, discapacitados y vehículos. Se encuentran en este subsistema los andenes, calzadas, carriles, ciclovías, antejardines, rampas para discapacitados, terminales de transporte, entre otros.

3. *Elementos complementarios.* Comprende la vegetación natural e intervenida y el amoblamiento urbano. Muestra de estos elementos complementarios son los jardines, los árboles, los teléfonos públicos, los semáforos, los paraderos, las bancas, las esculturas, las canecas de basuras, entre otros.

5.5.1.3. Sistema de recursos naturales y ambientales. Comprende el conjunto de “*bienes y servicios naturales y ambientales utilizados como fuentes de materias primas, transformados por las actividades humanas para su beneficio que interactúan con el medio biofísico y socioeconómico. Demandan prioridad para su protección, conservación y uso racional y sostenible por sus valores ecológicos, culturales o históricos; por beneficios directos a la población y al desarrollo municipal y por la factibilidad de manejo.*”⁹⁷. Este a su vez se divide en dos subsistemas, el hídrico y el orográfico. El sistema hídrico abarca los ríos, las

⁹⁵ Decreto 0084/2003. Artículo 59.

⁹⁶ Decreto 0084/2003. Artículo 60.

⁹⁷ Decreto 0084/2003 Artículo 80.

quebradas, los caños, chucuas y rondas hídricas entre otros. Por su parte el sistema orográfico abarca los montes, piedemontes, colinas y otras formas de relieve.

5.5.1.4. Sistema de amenazas y riesgos. Se distinguen los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo.

Amenaza: “es la probabilidad de ocurrencia de un evento con una cierta intensidad, en un sitio específico y en un período de tiempo indeterminado”.

Vulnerabilidad: “el factor de riesgo interno de un sujeto o sistema expuesto a una amenaza o la predisposición intrínseca del mismo a ser afectado o de ser susceptible a sufrir una pérdida o alteración negativa”.

Riesgo: “es la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad e indica la probable pérdida de bienes y personas en caso de presentarse un evento o desastre”.

Se encuentran zonas que son propensas a riesgos y amenazas, aquellas que presentan taludes, explotación de canteras, las antiguas areneras y socavones, explotación de arcilla para alfarería, pendientes altas, propensas a inundaciones, corredores bajo líneas de conducción eléctrica de alta tensión, propensas a incendios forestales, amenaza volcánica y amenaza sísmica.

Este sistema de riesgos y amenazas implica establecer ciertas restricciones dependiendo de la gravedad en materia de actuaciones urbanísticas, de desarrollo de actividades comerciales o industriales y la reglamentación del uso.

5.5.2. Sistemas estructurantes del área rural. En suelo rural se establecen los siguientes sistemas estructurantes:

1. Sistema ecológico, estratégico y ambiental.
2. Sistema productivo.
3. Sistema paisajístico ecoturístico y de investigación.
4. Sistema de infraestructura básica y complementaria.
5. Sistema de amenazas naturales y antrópicas.

5.5.2.1. Sistema ecológico, estratégico y ambiental. Comprende el conjunto de ecosistemas que deben protegerse y conservarse por sus valores ecológicos, culturales o históricos, que determinan el desarrollo de su población y de su territorio. Este sistema lo integran los subsistemas de:

1. Subsistema de Parques Naturales Nacionales.
2. Subsistema de áreas estratégicas para el mantenimiento del equilibrio ecológico y la biodiversidad.
3. Subsistema Hidrográfico.

1. *Subsistema de Parques Naturales Nacionales.* Integrados por las áreas naturales destinadas a proteger y mantener la biodiversidad, los recursos naturales y culturales asociados. Se encuentran el Santuario de Flora y Fauna “Galeras” y el Santuario de Flora “La Corota”.

2. *Subsistema de áreas estratégicas para el mantenimiento del equilibrio ecológico y la biodiversidad.* Corresponde a las áreas naturales destinadas a mantener el equilibrio ecológico básico y la riqueza del patrimonio natural. Lo integran los Páramos altos andinos y andino-amazónicos, el río Alto Guamués-Patascoy, el río Los Alisales, las zonas de montaña andina, las zonas de escarpe del cañón del río Pasto y río Bobo, y las áreas naturales protegidas de la sociedad civil ubicadas en el corregimiento de El Encano.

3. *Subsistema Hidrográfico.* Integra elementos hídricos, tales como: las áreas de cuencas hidrográficas y microcuencas, las rondas, los cauces, los meandros, los lechos naturales de las corrientes hídricas, las playas lacustres, los humedales y las áreas de nacimientos de agua.

5.5.2.2. Sistema Productivo. Comprende los ecosistemas que abastecen y favorecen procesos productivos en los campos agrícola, forestal, pesquero y minero. Lo integran las áreas de piedemonte andino-amazónico y el altiplano de Pasto con sus zonas forestales, agropecuarias, pesqueras y explotaciones mineras, excluyendo las áreas de uso restrictivo y de protección, así como las áreas de los diferentes corregimientos del Municipio del Pasto.

5.5.2.3. Sistema paisajístico, ecoturístico y de investigación. Comprende las áreas que por sus especiales características son propicias para el turismo, el ecoturismo, la recreación, la educación e investigación, respetando las restricciones de tipo ambiental. Se encuentran dentro de este sistema el Santuario de Flora y Fauna “Galeras”, el Santuario de Flora “La Corota”, la laguna de La Cocha y su entorno, la reserva municipal de El Estero, la Laguna Negra y algunos caminos verdes, entre otros.

5.5.2.4. Sistema de infraestructura básica y complementaria. El artículo 221 del POT lo define como el “*Conjunto de redes, espacios e inmuebles de uso público o privado destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población*”⁹⁸. Este sistema se integra a su vez por los subsistemas de:

1. Subsistema de equipamientos.
2. Subsistema de espacio público.
3. Subsistema de servicios públicos.

⁹⁸ Decreto 0084/2003. Artículo 221.

1. *Subsistema de equipamientos*. Es el conjunto de espacios y construcciones de uso público o privado destinados a actividades multisectoriales distintas de las residenciales. Según su naturaleza el equipamiento puede ser social (salud, educación, bienestar social, cultura, religión y deporte), institucional (seguridad ciudadana, abastecimiento, administración pública, entre otros) o físico (redes viales).

2. *Subsistema de espacio público*. Lo integran los inmuebles públicos y los inmuebles privados, que por sus características arquitectónicas y naturales, satisfacen necesidades colectivas. El espacio público está conformado por elementos constitutivos naturales o construidos y por elementos complementarios.

➤ Elementos constitutivos naturales. Se conforma por el sistema orográfico o de montañas, por el sistema hídrico y por las áreas que tienen valor ambiental, científico o paisajístico.

➤ Elementos constitutivos construidos. Se conforma por el sistema de circulación peatonal y vehicular, por las plazas, parques, escenarios deportivos y culturales y por aquellas obras que tienen un valor arquitectónico e histórico para la comunidad.

➤ Elementos complementarios. Son los jardines, los bosques y aquellos que contribuyen a la organización y recreación de la comunidad, así como los que promueven la salud e higiene, entre otros.

C. *Subsistema de servicios públicos*. Se integra por la infraestructura que permite la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, telefonía, aseo y servicio de gas.

5.5.2.5. Sistema de amenazas naturales y antrópicas. Se integra por áreas que por factores geológicos, meteorológicos, hidrológicos y antrópicos, amenazan a la población con diversos niveles de riesgo.

➤ Factores geológicos. Comprende las zonas expuestas a amenaza volcánica, a deslizamientos, derrumbes y que presentan fallas geológicas, entre otras.

➤ Factores meteorológicos. Comprende las zonas que se pueden ver afectadas por heladas, altas precipitaciones, fuertes vientos o prolongadas sequías.

➤ Factores hidrológicos. Comprende las zonas que se pueden ver afectadas por inundaciones fluviales y avenidas torrenciales.

➤ Factores antrópicos. Factores que tienen origen en la acción humana. Comprende la tala y quema de bosques, la explotación y extracción de minerales y la erosión.

5.6. ACCIONES ESTRATÉGICAS.

El plan de ordenamiento territorial establece acciones estratégicas para el área urbana y rural del Municipio de Pasto.

5.6.1. Acciones estratégicas en suelo urbano. En suelo urbano se establecen las siguientes acciones estratégicas:

1. Planes parciales.
2. Unidades de actuación urbanística.
3. Desarrollo prioritario.

5.6.1.1. Planes Parciales. Se identifican 10 planes parciales para el Municipio de Pasto.

1. Plan Parcial para el sector central. Sus objetivos principales son conservar y revitalizar aquellos inmuebles, recintos y conjuntos que hacen parte del patrimonio arquitectónico y urbanístico según el POT, y renovar urbanísticamente el área de influencia de la Plaza del Carnaval.

2. Plan Parcial Loma Tescual. Su objetivo es la recuperación del Rio Pasto a través de la integración de su margen derecha al desarrollo urbano por medio de un parque lineal y un sistema vial paralelo.

3. Plan Parcial Loma del Centenario. Su objetivo es la recuperación del Rio Pasto a través de la integración de la Loma del Centenario, que permita el desarrollo de espacio público y el equipamiento de escala urbana.

4. Plan Parcial de Renovación Sector Potrerillo. Renovar el sector del mercado de Potrerillo y su área de influencia y recuperar la Quebrada Guachucal que es un estructurante natural de la ciudad.

5. Plan parcial de Mejoramiento Integral Juanoy. Su objetivo es la normalización e integración a la dinámica de la ciudad del Sector de Juanoy alto y bajo.

6. Plan parcial para el sector Sena –Corponariño. Su objetivo es preservar la ronda del Rio Pasto y conformar el Parque Lineal en el sector Sena y Corponariño.

7. Plan parcial para la zona de amenaza volcánica Media y alta. Su objetivo es determinar técnicamente las áreas de amenaza volcánica y establecer las acciones, actuaciones y normas urbanísticas respectivas.

8. Plan parcial zona de expansión nororiental. Integrar el suelo de expansión urbana nororiental al suelo urbano a través del desarrollo de las condiciones que hagan factible su habitabilidad.

9. *Plan parcial zona de expansión sur.* Integrar el suelo de expansión urbana sur al suelo urbano a través del desarrollo de las condiciones que hagan factible su habitabilidad.

10. *Plan Parcial Bavaria.* Su objetivo es desarrollar el sector Bavaria e integrarlo al parque lineal del Río Pasto y a la zona oriental de Pasto.

5.6.1.2. Unidades de Actuación Urbanística. Estas se trataron al momento de explicar los instrumentos jurídicos urbanísticos de gestión del suelo.

5.6.1.3. Desarrollo prioritario. El artículo 109 del POT lo define como “*la herramienta para estructurar la ciudad de acuerdo al modelo de ordenamiento territorial urbano a partir del eje occidental, avenida Panamericana para lograr un integrador continuo, denso y de actividad múltiple. Se incluyen en este los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en el área adyacente al eje del Corredor occidental, Avenida Panamericana y su desarrollo se condicionará a los plazos fijados por el ARTICULO 52 de la ley 388 del 97.*”⁹⁹ Este desarrollo se orientara a fortalecer en el sector una ciudad abierta, que integre espacios públicos y genere parques zonales.

5.6.2. Acciones estratégicas en suelo rural. Se establecen las siguientes acciones estratégicas para el suelo rural.

1. Fichas normativas.
2. Plan de gestión y manejo ambiental para la conservación del recurso hídrico y la biodiversidad.
3. Plan de desarrollo agropecuario del suelo rural productivo y de manejo especial para el aprovechamiento sostenible.

5.6.2.1. Fichas normativas. Su ámbito de aplicación es el suelo rural de actividad suburbana I, se refiere a cabeceras Corregimentales y centros poblados. El POT prioriza las fichas normativas de Catambuco, Buesaquillo, El Encano, Cabrera, entre otros. Se establece que las fichas normativas de Mapachico y Genoy deben tener en cuenta los estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo del volcán Galeras.

5.6.2.2. Plan de gestión y manejo ambiental para la conservación del recurso hídrico y la biodiversidad. Es el conjunto de acciones y actuaciones integrales que busca proteger el medio ambiente, los recursos naturales y el recurso hídrico. Este plan prioriza la subcuenca alta superior del río Pasto, la Microcuenca de la quebrada Mijitayo, la subcuenca del Río Bobo, la subcuenca Ríos Opongoy y la Cuenca Alta del río Guamués.

⁹⁹ Decreto 0084/2003. Artículo 109.

5.6.2.3. Plan de desarrollo agropecuario del suelo rural productivo y de manejo especial para el aprovechamiento sostenible. Es el conjunto de acciones y actuaciones integrales que busca optimizar el uso, manejo y aprovechamiento sostenible del suelo, que garantice los procesos productivos y económicos de la población, en materia agrícola, forestal y agroforestal.

5.7. USOS DEL SUELO.

Los usos del suelo varían de acuerdo al tipo de suelo que se trate tratando, en efecto se establecen unos usos para el suelo urbano y otros para el suelo rural.

5.7.1. Usos del suelo urbano. El artículo 110 del POT señala que el uso del suelo es *“el tipo de utilización o destinación asignado a un terreno, edificación, parte de éstos o a los elementos materiales que conforman la estructura físico espacial del Municipio para permitir el desarrollo de las actividades que realizan los habitantes.”*¹⁰⁰ Teniendo en cuenta los criterios de compatibilidad, calidad, magnitud y soporte, los usos del suelo de acuerdo a su naturaleza se clasifican en: uso residencial, uso comercial y de servicios, uso industrial, uso institucional y uso forestal protector en el área urbana.

➤ **Uso residencial.** Es el destinado a residencia permanente, como son las viviendas unifamiliares, bifamiliares y multifamiliares.

➤ **Uso comercial.** Es el destinado para establecimientos para la compra y venta de bienes y servicios. Este uso presenta unas categorías según se destine a actividades comerciales en sentido estricto, a oficinas, a la diversión y el esparcimiento o al hospedaje.

➤ **Uso industrial.** Es el destinado para establecimientos que realizan actividades de transformación, producción, ensamble y elaboración de materias primas para la fabricación de bienes o productos materiales. Se encuentran las industrias dedicadas a actividades artesanales, metálicas, mecánicas, agroindustriales y de gran industria, entre otras.

➤ **Uso institucional.** Es el destinado para establecimientos que desarrollan actividades *“sociales, educativas, culturales, de salubridad, bienestar social, de culto servicios fúnebres, seguridad, administración de servicios públicos”*.

➤ **Uso forestal protector.** Es el destinado a *“suelos con cobertura forestal, tales como bosques plantados, áreas con valores paisajísticos, áreas de tratamiento de conservación ambiental urbana, las anexas a las corrientes hídricas y las susceptibles de tratamientos de preservación o regeneración”*¹⁰¹.

¹⁰⁰ Decreto 0084/2003. Artículo 110.

¹⁰¹ Decreto 0084/2003. Artículo 118.

Los usos del suelo permiten identificar en el suelo urbano las **áreas de actividad**, que permiten caracterizar un sector de acuerdo a su vocación, y aptitud en armonía con el ordenamiento territorial del municipio. Se encuentran las siguientes áreas de actividad:

- Area de actividad residencial. Comprende los asentamientos humanos donde predomina la vivienda unifamiliar, bifamiliar o multifamiliar. Se presenta a través de barrios, urbanizaciones, conjuntos cerrados y condominios.
- Area de actividad mixta. Corresponde al área fundacional de la ciudad, donde se presenta el uso comercial y de servicios y a la vez se busca reimplantar el uso residencial.
- Area de actividad comercial. Comprende el sector del *“área central de la ciudad, adyacente a las avenidas Boyacá, Las Américas y Julián Buchely. También hacen parte las zonas demarcadas sobre el tramo urbano de la avenida Panamericana, eje Avenida Chile y Avenida Champagnat.”*¹⁰²
- Area de actividad comercial e industrial alto impacto. Establecida para establecimientos que desarrollen actividades industriales de producción de bienes materiales y comerciales de alto impacto.
- Area de actividad institucional. Permite localizar establecimientos institucionales o espacios que brinden recreación o deporte.
- Area de actividad ambiental paisajística. Es un área destinada a la protección del medio ambiente y el espacio público, además de permitir la urbanización.

5.7.2. Usos del suelo rural. El artículo 236 del POT establece que los usos del suelo rural *“Regulan la práctica de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, mineras, industriales y/o agroindustriales y otros usos especiales, para evitar procesos de deterioro ambiental por el uso de tecnologías inapropiadas, con la consecuente reducción de la productividad y competitividad en éstas actividades”*¹⁰³. Los usos del suelo rural son los siguientes: uso agropecuario o productivo, uso agropecuario y forestal de manejo especial, uso forestal de protección, uso minero, uso de producción pesquera, uso industrial y/o agroindustria, y otros usos especiales.

- Uso agropecuario o productivo. Es el destinado a actividades agrícolas y pecuarias que permiten el abastecimiento de la población y el desarrollo de procesos productivos.

¹⁰² Decreto 0084/2003. Artículo 123.

¹⁰³ Decreto 0084/2003. Artículo 236.

- Uso agropecuario y forestal de manejo especial. Es el destinado a actividades forestales y de agroforestería.
- Uso forestal de protección. Comprende las áreas de bosques naturales, reservas forestales protectoras y otras de manejo estratégico. Dentro de las áreas destinadas a este uso se encuentran los paramos andinos y amazónicos, y la Montaña andino amazónica, entre otros.
- Uso minero. Comprende las áreas destinadas a la explotación de recursos del subsuelo que debe realizarse respetando el medio ambiente y las directrices establecidas por Corponariño, Ingeominas y el Municipio de Pasto.
- Uso de producción pesquera. Comprende las áreas destinadas a la explotación acuícola, con fines de comercio, de subsistencia, científicos y deportivos. Abarca los ríos, quebradas, lagunas, lagunillas, lagos y embalses.
- Uso industrial y/o agroindustrial. Comprende las áreas donde se desarrollan actividades industriales o agroindustriales dedicadas a la transformación del cuero, los lácteos, las ladrilleras, los frigoríficos y las procesadoras de café. El funcionamiento de las mismas se debe someter a los lineamientos ambientales establecidos por las autoridades competentes.
- Otros usos especiales. Comprende las áreas destinadas al deporte, la recreación, al esparcimiento, al ecoturismo, a la educación ambiental y a la investigación y aquellas áreas que sean propicias para la ubicación de equipamientos y usos institucionales.

5.8. TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS Y ARQUITECTÓNICOS.

5.8.1. Tratamientos en suelo urbano. Son el conjunto de procedimientos y acciones urbanísticas, ambientales y arquitectónicas dirigidas a ciertas zonas de la ciudad para hacer realidad el POT, respetando sus condiciones morfológicas y sus tendencias de transformación. Existen las siguientes modalidades de tratamientos:

1. Desarrollo.
2. Redesarrollo.
3. Renovación.
4. Conservación.
5. Consolidación.
6. Conservación ambiental y paisajística.
7. Prevención y mitigación.
8. Mejoramiento integral.

1. *Desarrollo.* Se aplica mediante planes parciales o proyectos urbanísticos en áreas del suelo urbano en donde no se haya desarrollado actuaciones

urbanísticas. El POT define como actuaciones urbanísticas la parcelación, la urbanización y la edificación. Se hace necesario que este concepto se reformule teniendo en cuenta el Decreto 564 de 2006, que establece el concepto de actuaciones urbanísticas y sus nuevas y diversas modalidades.

2. *Redesarrollo*. Busca reordenar un sector para que genere nuevos espacios urbanos e integre nuevos usos.

3. *Renovación*. Persigue la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que se encuentran en situación de deterioro social, físico, ambiental o presentan un conflicto funcional y de zonas que representan un potencial estratégico para el logro de los fines del ordenamiento territorial.

4. *Conservación*. Persigue valorar, recuperar, proteger y preservar el patrimonio arquitectónico, urbanístico, arqueológico, histórico, paisajístico y ecológico de la ciudad, en sus diversas manifestaciones. Este tratamiento se aplica en los sectores, conjuntos, inmuebles individuales y elementos particulares que el POT señala.

Ejemplos de sector normativo: sector Plaza de Nariño, sector San Felipe-Taminango y sector San Andrés – Bombona, entre otros.

Ejemplos de conjuntos: conjunto de Santiago y el Colorado, conjunto de La Catedral, Conjunto Plaza del Carnaval, entre otros.

Ejemplos de inmuebles individuales: Casa de Ejercicios de San Ignacio, Escuela Normal, instalaciones del Batallón de Boyacá, entre otros.

Ejemplos de elementos particulares: Obelisco Avenida de los Estudiantes, y el Monumento a los Fundadores, entre otros.

El POT precisa que los Monumentos Nacionales se rigen por lo establecido en la Ley 397 de 1997.

Respecto a los inmuebles se establecen unos niveles de conservación que son: nivel 1 o de conservación integral; nivel 2 o de intervención restringida; nivel 3 o de reestructuración; y nivel 4 o de edificación integrada.

5. *Consolidación*. Su función es complementar y dinamizar los “procesos de transformación iniciados de acuerdo con condiciones morfológicas del espacio urbano como son volumetría y uso, estimulando la generación y adecuación de espacio público, buscando coherencia entre las densidades y alturas a desarrollar

*para la actuaciones urbanísticas particular de conformidad a lo establecido por las normas urbanísticas o los planes parciales*¹⁰⁴.

6. *Conservación ambiental y paisajística.* Busca el desarrollo de actuaciones urbanísticas que armonicen al aprovechamiento del suelo urbano con la conservación de los elementos naturales, ambientales y paisajísticos, las cuales se desarrollaran a través de planes parciales. Su lugares de acción son la Loma del centenario, la Hacienda Vista Hermosa, la Hacienda Gualcalá, y el Sector Sena - Corponariño.

7. *Prevención y mitigación.* Persigue la restricción de actividades y asentamientos humanos en suelos que formen parte del sistema de amenazas y riesgo mitigable. Se establece el deber de elaborar planes de contingencia para aquellas personas que habiten el lugar.

8. *Mejoramiento integral.* Dirigido a áreas con desarrollo incompleto con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Puede tener origen en la iniciativa pública, privada o mixta. Ejemplos de áreas que presentan déficit en espacio público, servicios públicos o infraestructura vial son los Barrios Popular, Juan XXIII y Marquetalia.

5.8.2. Tratamientos en suelo rural. Se distinguen los tratamientos para el patrimonio natural y los tratamientos para el patrimonio cultural.

5.8.2.1. Tratamientos para el patrimonio natural.

1. *Preservación estricta.* Busca asegurar la funcionalidad o integridad de ecosistemas estratégicos que tengan amplia biodiversidad, prohibiendo cualquier actuación humana que los altere. Merecen este tratamiento el Santuario de flora y fauna Galeras, el Santuario de flora La Corota, los Páramos y subpáramos andino y andino – amazónicos, la montaña andino amazónica de la cuenca alta del río Guamués y las zonas de preservación del recurso hídrico, entre otros.

2. *Conservación activa.* El artículo 251 del POT lo define como aquel que busca “*proteger, conservar y recuperar los atributos estructurales o funcionales de los ecosistemas donde existan recursos en explotación, que deben ser conservados para evitar su agotamiento*”¹⁰⁵. Merecen este tratamiento el Piedemonte andino amazónico, el Piedemonte andino, el Altiplano de Pasto, las Áreas dedicadas a la explotación acuícola, entre otros.

3. *Regeneración y mejoramiento.* Persigue recuperar o rehabilitar espacios que se encuentran en deterioro por causas naturales o antrópicas. Este tratamiento tiene

¹⁰⁴ Decreto 0084 de 203. Artículo 139.

¹⁰⁵ Decreto 0084/2003. Artículo 251.

aplicación en las corrientes de los ríos que se hayan contaminados, bosques afectados por quemas y talas, y suelos en proceso de erosión entre otros.

4. *Prevención y mitigación.* El artículo 257 establece que este tratamiento permite “*intervenir factores naturales y antrópicos que generan riesgo para el territorio, basados en el tipo de amenazas y grado de vulnerabilidad de la población*”¹⁰⁶. Se aplica este tratamiento en las zonas que forman parte del sistema de amenazas y riesgos, el cual incluye acciones de educación, información, restricción y reubicación de asentamientos humanos, entre otras.

5.8.2.2. Tratamientos para el patrimonio cultural.

1. *Conservación de poblados.* Se aplica a las cabeceras que conservan la morfología del poblado original, tales como Cabrera, Nariño y el Encano. Por lo tanto implica acciones de protección, recuperación, renovación y adecuación funcional.

2. *Conservación de elementos urbanísticos y arquitectónicos.* Este tratamiento de conservación va dirigido a elementos que tienen un valor arquitectónico, histórico y artístico. Merecen este tratamiento los templos dedicados al culto religioso de las cabeceras Corregimentales y lagunas casas de Hacienda.

3. *Conservación complementaria.* Busca la conservación de elementos ubicados en las cabeceras, como plazas, plazoletas, calles, entre otros, de los poblados correspondientes a Aranda, Tescual, Cujacal, Buesaquillo, Pejendino Reyes, La Laguna, San Fernando, Mocondino, Canchala, Puerres, Jamondino, Catambuco, Gualmatán, Jongovito, Obonuco, Anganoy y Genoy.

5.9. BALANCE DEL POT DEL MUNICIPIO DE PASTO.

Cuando la Constitución Política de 1991 estableció que dentro del Estado Unitario se reconocía la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, el constituyente se propuso la construcción de un país más democrático, más cercano al ciudadano y más eficiente y eficaz en la garantía de los derechos constitucionales. Es así como el municipio al ser una entidad territorial fundamental para el Estado se convierte en el punto de partida para la ejecución de una descentralización territorial, que profundice el poder local y abandone el viejo centralismo que tanto daño causó a la sociedad colombiana. El ordenamiento territorial se convierte así en un tema prioritario para el municipio, pues es el ejercicio de esta función pública la mejor manifestación de autonomía y son los planes de ordenamiento territorial las herramientas por excelencia para lograr este principio.

¹⁰⁶ Decreto 0084/2003. Artículo 257.

El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto, se constituye en un importante avance de la ciudadanía en la construcción de un desarrollo territorial planificado que asume un compromiso claro con las finalidades constitucionales y el principio de autonomía territorial. Se constituye en un primer esfuerzo por reconocer las realidades, fortalezas, debilidades y oportunidades del territorio y sus habitantes. Los derechos constitucionales, como la vivienda, la recreación, el espacio público, el medio ambiente, entre otros, se convierten en prioridades y lineamientos de la planificación territorial, la cual debe establecer las medidas que reconozcan la realidad social y física y que contribuyan al desarrollo equilibrado del municipio. La existencia dentro del POT de conceptos como los elementos estructurantes, los sistemas estructurales, las acciones estratégicas, los usos del suelo y los tratamientos arquitectónicos y urbanísticos, tienen un propósito claro, lograr que los derechos constitucionales del ciudadano que habita el Municipio de Pasto se conviertan en realidad.

El POT señala en su componente general unos objetivos, unas estrategias y unos planes, que a su vez se desarrollaran a través de programas y proyectos específicos, que resalta la importancia de que una sociedad determine su destino y adopte las acciones correspondientes para alcanzarlo. Sin embargo, hay que recordar que el plan de ordenamiento territorial conforme al Decreto 879 es un instrumento de carácter “técnico y normativo” y que no es apropiado que en su contenido se encuentren planteamientos que más parecen ser promesas electorales que al no cumplirse se convierten en frustraciones para una comunidad que necesita de hechos. En este sentido, el plan de ordenamiento territorial al ser adoptado por un municipio y distrito, se debe convertir en realidad, traducirse en obras y proyectos que mejoren efectivamente la calidad de vida de los asociados. Cuando una norma, en este caso el POT, se queda simplemente en la consagración cae en el desprestigio y pierde credibilidad.

Es de observar el rezago jurídico que actualmente padece el Plan de Ordenamiento Territorial. El Plan debe estar en constante consonancia y armonía con los desarrollos legislativos, de tal manera que su contenido este vigente y pueda ser eficaz. Al respecto es pertinente mencionar la propuesta realizada por el Arq. Germán Vela Luna¹⁰⁷ de incluir una serie de leyes y decretos relacionados con el desarrollo territorial. A continuación se mencionan algunas de estas normas:

➤ Ley 361 de 1997. “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.” Esta norma que tiene como fundamento el respeto por la dignidad humana busca que las personas que presenten alguna limitación gocen plenamente de todos sus derechos constitucionales. Especial atención merece el concepto de accesibilidad, que es

¹⁰⁷ VELA LUNA, Germán. Curador Urbano Segundo del Municipio de Pasto.

una condición que permite que las personas que tengan movilidad reducida temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por factores de edad, analfabetismo o enfermedad, puedan tener u desplazamiento fácil y seguro en los espacios o ambientes internos o externos y usar confiablemente los servicios que en ellos se presten. Para el logro de este propósito se señala que se deben eliminar las barreras arquitectónicas presentes en edificios públicos o en las instalaciones sanitarias, en el espacio público y en el mobiliario urbano.

➤ Ley 810 de 2003. Modifica la Ley 388 de 1997 en lo que se refiere a las sanciones urbanísticas. Se entiende por infracción urbanística aquella que vulnera o quebranta el plan de ordenamiento territorial, los planes parciales y las normas urbanísticas que los desarrollen o complementen, así como la vulneración de las normas sobre usos de suelo y la ocupación, intervención o encerramiento sin licencia del espacio público. Las sanciones que se pueden imponer van desde la imposición de sanciones como las multas, hasta la demolición de las obras.

➤ Decreto 2181 de 2006. Reglamenta los planes parciales que son instrumentos de planificación del suelo. Se establece los siguientes aspectos: su definición, el trámite para su formulación y adopción y el contenido de éstos respecto de áreas urbanas con tratamiento de desarrollo.

➤ Decreto 3600 de 2007. Regula las determinantes de ordenamiento del suelo rural y las actuaciones urbanísticas de parcelación y construcción en este tipo de suelo. Se destaca el concepto de Unidad de Planificación Rural, que se define como el *“Instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural.”*¹⁰⁸. Este instrumento de planificación reemplaza el concepto de ficha normativa contenida en el POT que es una acción estratégica para el suelo rural.

Es necesario además de la actualización y adecuación del Plan de Ordenamiento Territorial a la legislación vigente, la incorporación de un glosario, que abarque las definiciones técnicas sobre planificación que existen, con el propósito de que se unifiquen significados e interpretaciones y se pueda convertir el POT en un instrumento que no obstante su carácter técnico pueda ser analizado de una manera lógica y sistemática. Es necesario que el Plan de Ordenamiento Territorial sea divulgado y dado a conocer a todos los actores que participan en el desarrollo del Municipio de Pasto y presentarse como una herramienta cercana al ciudadano, para que éste pueda hacer control de las actuaciones públicas y su participación sea pertinente y fundamentada.

Uno de los aspectos centrales del Plan de Ordenamiento Territorial son los instrumentos de gestión del suelo, porque su aplicación es la que permite realizar

¹⁰⁸ Decreto 3600 de 2007. Artículo 1.

sus finalidades. Sin embargo, estos instrumentos se quedaron en la sola consagración porque no se han aplicado o desarrollado. El POT menciona 10 planes parciales para ser desarrollados durante su vigencia, pero sólo se han concretado 2, que son el Plan Parcial Centro y el Plan Parcial Bavaria, los cuales aun están en proceso de ejecución. Los otros planes parciales aún no se han desarrollado, preocupando especialmente aquellos dirigidos a las zonas de expansión urbana que deben habilitarse para el uso urbano y el crecimiento de la ciudad. En consecuencia, si no se han podido desarrollar instrumentos de planificación normativos como los planes parciales, la aplicación de las Unidades de Actuación Urbanística aún están lejos de ser una realidad.

La participación en plusvalía es otro instrumento que no ha podido ser aplicado debido a que el Concejo Municipal no ha expedido el Acuerdo que reglamenta su aplicación en el Municipio de Pasto. Situación similar se presenta con los demás instrumentos jurídicos fiscales y financieros, siendo las excepciones la aplicación de multas y la creación del Fondo de Compensación para el Espacio Público. La falta de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo además hace inoperantes los principios legales y constitucionales que rigen el ordenamiento territorial como son el de prevalencia del interés general, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, y la función social y ecológica de la propiedad.

Así como los derechos consagrados en la Constitución Política requieren para su eficacia de la aplicación de las acciones constitucionales para protegerlos y evitar que sean vulnerados por las autoridades o los particulares, así mismo, la eficacia de los objetivos y propósitos del POT necesitan de la aplicación de los instrumentos de gestión que los hagan realidad, porque son éstos los que propician la construcción de una política urbana con impacto social y económico. Quedarse en la simple consagración normativa y no complementarla con la ejecución de acciones concretas hace que las finalidades del ordenamiento territorial se queden sólo como metas.

Otro aspecto que ha sido descuidado dentro del contenido del POT es el referente a las entidades u organismos que participan en la función pública del ordenamiento territorial. Es necesario precisar sus funciones para evitar la duplicidad o usurpación de las mismas. En busca de una administración pública que sea eficiente y eficaz es necesario regular sus deberes específicos y si es posible diseñar mecanismos para que exista colaboración armónica entre las mismas. Camacol y la Sociedad Colombiana de Arquitectos establecieron como propuesta definir con claridad las competencias que deben ejercer cada una de las entidades u organizaciones que tienen que ver con el desarrollo territorial, como son la Alcaldía Municipal, el Departamento Administrativo de Planeación

Municipal, el Comité Técnico de Planeación, las Curadurías y las Oficinas de Control Físico, entre otras¹⁰⁹.

A pesar de las deficiencias o falencias que puede presentar el POT, sumado a la falta de utilización de los instrumentos de gestión del suelo, no puede desecharse la importancia de esta herramienta en la construcción de un municipio que sea capaz de ejercer la autonomía territorial que la Constitución Política le atribuye. El Municipio de Pasto a través de sus autoridades junto con la participación activa de los sectores que intervienen en la planificación territorial deben darle eficacia a esta herramienta, lo cual requiere del fortalecimiento de la democracia local, del control social y de orientar las decisiones públicas de manera transparente y responsable, observando siempre las finalidades del Estado y la prevalencia de los principios legales que rigen la función pública del ordenamiento territorial. El POT no es el final del desarrollo territorial del Municipio de Pasto, por el contrario es un inicio que implica responsabilidades concretas y acciones necesarias para un municipio que quiere ser cada vez mejor. En este sentido es pertinente retomar el planteamiento expuesto por el Arq. Germán Vela quien señala:

“los entes territoriales se han quedado estáticos y conformes tras la formulación de sus POTs considerando esta herramienta de planificación, la panacea a todas la malformaciones de la ciudad, creyendo finalizada su tarea, sin generar una dinámica de retroalimentación para que cada periodo de gobierno local, defina nuevas estrategias e iniciativas de desarrollo a través de sus instrumentos de gestión y financiación disponibles”¹¹⁰.

¹⁰⁹ VELA LUNA, Germán. Documentos privados. Propuestas para modificar el POT del Municipio de Pasto. Pasto 2008.

¹¹⁰ VELA LUNA, Germán. La encrucijada del desarrollo urbano. En: CAMACOL. Construyendo. La revista de la construcción en Colombia. Edición 28. Bogotá. Agosto, 2006.

6. CONCLUSIONES

- El territorio como elemento del Estado debe ser valorado e interpretado de conformidad con las fórmulas políticas de Estado Social de Derecho, Estado Constitucional y Estado Democrático. Por lo tanto su alcance y dimensión adquieren un carácter complejo porque involucra diversas dimensiones y facetas del desarrollo social, económico, político, cultural e histórico. Un territorio que se debe constituir en el espacio donde se concreten la garantía y protección de los derechos constitucionales de sus habitantes.
- El carácter complejo del territorio implica que el Estado debe ejercer acciones para darle una coherencia conforme a sus finalidades, debe darle un ordenamiento que garantice que su desarrollo sea planificado, controlado y garantice la protección de los derechos y garantías ciudadanas. El concepto de ordenamiento territorial se constituye en una auténtica manifestación del diálogo directo que debe existir entre Estado y Sociedad.
- El ordenamiento territorial a partir de la Constitución Política de 1991 se convierte en un espacio para la práctica de la autonomía de entidades territoriales como los municipios y distritos y de la descentralización administrativa, fortaleciendo la democracia local y la gestión autónoma de sus intereses y propósitos. El concepto protagonista en el ordenamiento territorial es el de autonomía porque requiere que las autoridades locales tomen decisiones contando con la participación de sus ciudadanos, en busca de responder a unas realidades sociales concretas. Sin embargo, el ordenamiento territorial para ser ejercido de manera plena por los municipios requiere marcos jurídicos y financieros que garanticen que sus propósitos puedan ser llevados a cabo de manera eficiente y eficaz. Es necesaria la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la participación del nivel central de la administración, que garantice los recursos para cumplir tan importante función en el nivel territorial.
- El ordenamiento territorial debe realizarse cumpliendo los principios legales y constitucionales de función social y ecológica de la propiedad, de prevalencia del interés general sobre el particular y de distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Principios que busca hacer realidad el Estado Social, Constitucional y democrático que existe en Colombia y que deben guiar la acción, interpretación y ejecución de todas las facetas que integran el ordenamiento territorial.
- La Ley 388 de 1997 consagra el plan de ordenamiento territorial como aquel instrumento de planificación, básico de carácter técnico y normativo que desarrolle en el nivel municipal y distrital los postulados y fines del ordenamiento territorial. Un instrumento de planificación que puede presentar diversas modalidades según

el número de habitantes que integren un municipio y que debe estar en armonía con las determinantes o normas superiores del ordenamiento territorial.

➤ El Plan de Ordenamiento Territorial es producto de la actuación de diversas entidades o instituciones e incluso sectores sociales, dando aplicación al principio democrático, porque el Plan lo construyen todos aquellos que tengan que ver con el desarrollo territorial del municipio. No se trata de una decisión administrativa de carácter unilateral expedida por la administración municipal, se trata de una declaración democrática de la sociedad y el Estado en aras de garantizar los derechos constitucionales de sus habitantes.

➤ El Municipio de Pasto al expedir su plan de ordenamiento territorial que se encuentra compilado en el Decreto 0084 de 2003, aporta a la construcción de una sociedad más autónoma, democrática y participativa. Su normativa presenta diversos elementos de carácter técnico y normativo para la construcción planificada del territorio municipal. El conjunto de principios, objetivos y planes son manifestación de una sociedad que reconoce sus realidades y que establece propuestas para solucionar las dificultades o potenciar las fortalezas. Sin embargo, el plan de ordenamiento territorial requiere la actualización de postulados de acuerdo a las nuevas realidades sociales y jurídicas vigentes. Así como el territorio cambia constantemente, el plan debe estar en la misma dinámica que garantice su evolución y continuo perfeccionamiento.

➤ El plan de ordenamiento territorial para poder ser eficaz y desplegar todas sus virtudes y bondades debe dar aplicación, ejecución y desarrollo a los diversos instrumentos de gestión del suelo consagrados en su articulado. Herramientas que garantizan la aplicación de los principios constitucionales y legales que rigen el ordenamiento territorial y que procuran la garantía de los derechos constitucionales. La falta de eficacia de las herramientas de gestión del suelo del POT del Municipio de Pasto, afecta directamente la eficacia de sus objetivos, principios y planes, privando a la sociedad de resultados concretos que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

7. RECOMENDACIONES

- El plan de ordenamiento territorial del Municipio de Pasto debe ser asumido por las autoridades públicas y por la sociedad no como un simple requisito de orden legal, sino, como la herramienta de planificación territorial más importante en la construcción de una sociedad más desarrollada y que garantice los derechos constitucionales de sus habitantes.

- Es necesario que en la planificación territorial este presente el componente democrático, a través de organizaciones sociales que lideren procesos en busca del interés general. Se requiere de una sociedad activa y participante en todas las fases del ordenamiento territorial, que presente sus propuestas, inquietudes y necesidades. Así mismo, la sociedad debe ejercer control sobre las decisiones y las actuaciones de la administración pública para garantizar el cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial.

- La capacitación de las personas que lideran los procesos de ordenamiento territorial debe contemplar todos los elementos urbanísticos, jurídicos y arquitectónicos entre otros, que permitan abordar la complejidad del territorio municipal. Se debe evitar la improvisación y la presencia de elementos ajenos a una planificación democrática y responsable, en procura del bienestar general.

- La administración municipal debe utilizar plenamente las diferentes herramientas de planificación del suelo consagradas en la ley de desarrollo territorial y recogidas por el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Pasto, La eficacia y eficiencia en el logro de las finalidades consagradas en el POT esta estrechamente ligada a la implementación de las mismas.

BIBLIOGRAFIA

CASTILLO MARTINEZ, Luis David. Derecho Urbano y Construcción. Primera edición. Bogotá. Jurídica Radar Ediciones. 2007.

COLEGIO NACIONAL DE CURADORES URBANOS. Diez años de la Ley 388 de 1997. El Curador Urbano en el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial. Primera Edición. Bogotá. 2007.

CORPONARIÑO. Plan Departamental para la Prevención y Atención de Desastres 2007-2017 Nariño.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Vivienda. Revista Ciudad y Territorio. Volumen XXXVII. Tercera época. No. 143. Madrid España. 2005.

MORA BARRERA, Juan Carlos y otros. Derecho urbano. Colección breviaros legislativos. Segunda Edición. Bogotá. Editorial Leyer. 2003.

MORCILLO DOSMAN, Pedro Pablo. Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión. Bogotá. Editorial Temis. 2007.

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá D.C. Editorial Temis, 2000.

PADILLA HERNANDEZ, Eduardo. Derecho urbano. Cuarta edición. Bogotá. Librería Ediciones del Profesional Ltda. 2007.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. 7ª ed. Bogotá. Editorial Temis, 2004.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Gestión del Suelo Urbano. En el marco del Ordenamiento Territorial. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia. 2003.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Fedevivienda. Metrovivienda. Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humano-Colombia y para el desarrollo. Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad. Bogotá. 2005.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda. Ciudades y Ciudadanía. Bogotá. Editorial Presencia Ltda. 1995.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Ministerio de Desarrollo Económico. Unidades de Actuación Urbanística. Conceptos y aplicaciones. Bogotá. 2002.

RODRIGUEZ R. Libardo. Derecho administrativo. General y colombiano. Decimoquinta edición. Bogotá. Editorial Temis. 2007.

VELA LUNA, Germán. Documentos privados. Propuestas para ajustar el POT del Municipio de Pasto. Pasto. 2008.

VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Bienes. Novena edición. Bogotá. Editorial Temis. 2004.

www.unilibre.edu.co/ulcadiz/estado.htm. Consultada el día 10 de julio de 2008.

www.lablaa.org/blaavirtual/geografía/masir/presen.htm. Consultada el día 10 de julio de 2008.