



ELEMENTOS BASICOS **CONCEPTUALES** DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fondo
Nacional
Avícola

PROGRAMA TÉCNICO



ELEMENTOS BÁSICOS CONCEPTUALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

FEDERACIÓN NACIONAL DE AVICULTORES DE COLOMBIA – FENAVI
FONDO NACIONAL AVÍCOLA – FONAV

Presidente Ejecutivo | Andrés Rafael Valencia Pinzón

Director del Programa Técnico | Diana Sarita Nieto Jaime

Autor, Textos y Fotografía | Rafael Eduardo Mora Huertas

Diseño y Diagramación | Javier Enrique Nieto Díaz

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
--------------	---

INTRODUCCIÓN: LA PLANEACIÓN Y EL TERRITORIO	5
---	---

1

CÓMO Y QUÉ SE PLANEA DEL TERRITORIO A NIVEL LOCAL	7
<i>a. Qué es el ordenamiento territorial</i>	8
<i>b. Autoridades e instancias de planificación del ordenamiento territorial</i>	10
<i>c. Etapas de formulación y concertación del ordenamiento territorial</i>	10
<i>d. El papel de las corporaciones autónomas</i>	12

2

LA ORDENACIÓN DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS COMO ELEMENTO ESTRUCTURANTE DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	14
--	----

3

LA PARTICIPACIÓN EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO POR PARTE DE LOS AVICULTORES	19
<i>a. Los avicultores en la planeación del ordenamiento y desarrollo territorial</i>	19
<i>b. Recomendaciones a empresarios</i>	20
<i>c. El menos favorable de los panoramas para la participación</i>	20

PRESENTACIÓN

La Federación Nacional de Avicultores de Colombia – FENAVI, consciente de la importancia que tienen las decisiones relacionadas con la planeación y ordenamiento territorial local y del impacto que estas tienen en la sostenibilidad de las unidades productivas avícolas en los municipios, publica esta cartilla con el objeto de dar a conocer los principales aspectos de este proceso, y a su vez, hace un llamado para que los avicultores adopten una posición de participación activa, informada y oportuna en los diferentes escenarios de planificación territorial en los que su voz es y puede ser escuchada.

Se ha organizado esta Cartilla, partiendo de una introducción que refiere el proceso de planeación y ordenación del territorio, del que se concluye que los avicultores son actores en el proceso de toma de decisiones y que como tal, es necesario acordar estrategias que posibiliten la participación e incidencia en los resultados de la planificación. En la siguiente sección se detalla, el cómo y qué se planea a nivel territorial en Colombia, segmento que tiene por objeto visibilizar los principales conceptos asociados al proceso de planeación del territorio.

La tercera sección refiere los principales elementos de los Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas Hidrográficas, considerados a partir del Decreto 1640 de 2012, como un determinante ambiental regional que de manera directa incide en la planeación a nivel municipal. De esta sección en específico, se espera visibilizar la importancia de la participación en los Consejos de Cuencas como la principal instancia de participación y consulta del proceso de planificación de cuencas.

La cuarta y última parte de esta cartilla está referida al proceso de participación ciudadana en la planeación del ordenamiento territorial municipal, entregando algunas recomendaciones para que sea oportuna, efectiva y apoye la sostenibilidad de la actividad avícola en los municipios.

INTRODUCCIÓN

LA PLANEACIÓN Y EL TERRITORIO

La planeación como instrumento de mediación y articulación de intereses de los diferentes actores, es un proceso socio-político en el que la interlocución y construcción participativa de decisiones resulta fundamental. En palabras de Matus, es “el cálculo que preside y precede la acción”¹. En la planeación del ordenamiento y desarrollo territorial, todos los actores se convierten en sujetos de la acción pública, ya que se trata de definir las rutas para alcanzar el escenario considerado como ideal para el desarrollo económico, social y político de una comunidad.

Al ser el ordenamiento territorial un instrumento de administración del territorio, concilia la organización física del mismo con la perspectiva de desarrollo económico y social del municipio. Es un escenario de articulación de intereses, en el que los avicultores, individual o colectivamente considerados, tienen una importancia no sólo en el proceso, sino también en el resultado.

La planificación a través del ordenamiento territorial, busca articular las actividades tradicionales y aún presentes en el municipio, con la apuesta de un futuro deseado y construido de manera colectiva por la comunidad. No se trata sólo de visibilizar el territorio como un espacio geográfico dotado de recursos físico-bióticos, sino de entenderlo como una construcción social, en la cual las comunidades han transforma-

do el entorno para adaptarlo a sus necesidades y han desarrollado actividades económicas, políticas y culturales que determinan y caracterizan al territorio.

La planeación del territorio está condicionada por las características propias del espacio geográfico y por la dotación de recursos naturales y su equilibrio, de tal suerte que las actividades económicas y productivas que en él se desarrollan se ajustan a estas condiciones, por lo tanto, el desarrollo del proceso de planificación debe atender los requerimientos e impactos que de ellas se derivan. La planeación permite que todos y todas tengan la posibilidad de desarrollar sus actividades y sacar el adecuado provecho de los recursos.

En tanto actores y no sólo sujetos pasivos del proceso de planeación, es prioritario que los avicultores estén enterados de los procesos de ordenamiento, revisión, ajuste y adopción del ordenamiento territorial, toda vez que este tipo de decisiones exógenas al proceso productivo avícola, tienen un impacto económico directo en sus unidades productivas, por tanto en la planificación de la empresa.

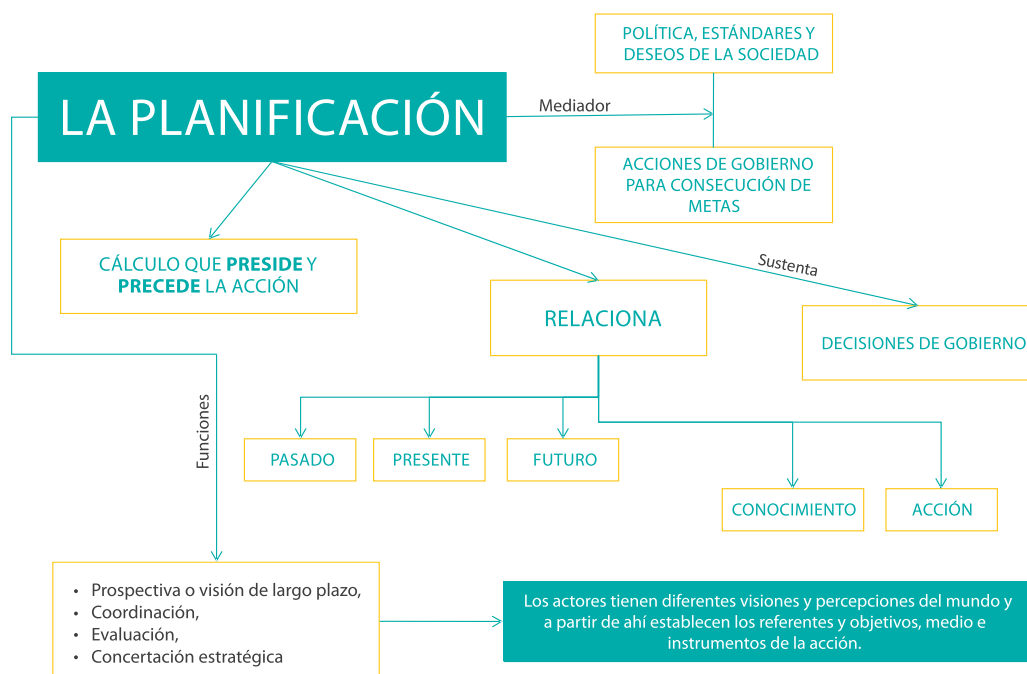
La planeación territorial establece tiempos y estrategias para la consecución de los objetivos de largo plazo en cuanto a la ocupación y uso del suelo, característica que lleva a pensar a que

1. CARLOS MATUS. Política, planificación y Gobierno. Fundación Altadir. Edición con el patrocinio del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Caracas, Venezuela. 1992. Pág. 26.

dichas decisiones no son repentinas y que obedecen a un deseo colectivo de los actores en ese territorio, por tanto, desconocer cuál y cómo

nos afecta el proceso de planificación territorial, se convierte en un error injustificable dentro del proceso de planificación del negocio avícola. Ver gráfico

GRÁFICO 1. CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN DE GOBIERNO





1

CÓMO Y QUÉ SE PLANEA DEL TERRITORIO A NIVEL LOCAL

Antes de la Constitución de 1991, las intervenciones sobre el territorio se daban de manera sectorial y desordenada, sin atender principios de equilibrio y desarrollo ambiental, social y económico sostenibles. Con la Constitución Política de Colombia de 1991 no sólo se introducen las características de la organización administrativa que afectan la ordenación del territorio, sino también se consagran los principios de función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y se garantiza la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

La Constitución Política en su artículo primero define, entre otras, las características del Estado colombiano, indicando que somos una República unitaria, descentralizada, participativa y con autonomía de sus entes territoriales. Lo que implica que como país nos rigen las mismas normas

de planificación de carácter general, pero a su vez también se reconoce la existencia de entes territoriales con autonomía para planificar su desarrollo desde las particularidades de su territorio y lo que es más importante, ha previsto un conjunto de normas que son mandatorias y garantistas en cuanto a que la planificación y desarrollo, debe hacerse enmarcado dentro de procesos de participación amplios, informados e incluyentes.

El marco legal atinente al ordenamiento territorial es sumamente amplio, en específico la Ley 388 de 1997 indica un proceso de desarrollo orientado a lo urbano, dejando grandes vacíos en la planificación de lo rural, falencia que intenta corregir mediante el Decreto 3600 de 2007, en el que se dan algunos lineamientos de planificación para lo rural. La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico a través del

Decreto 1640 de 2012 reglamenta un ejercicio de planificación del territorio a través de la ordenación de cuencas hidrográficas. El segundo gráfico relaciona algunas de las Leyes que soportan el proceso de planeación del territorio y del desarrollo territorial.

culo 29 de la Ley 1454 de 2011 los departamentos también tienen un grado de autonomía en la planeación del territorio. Sin embargo, se debe señalar que la institución político administrativa del municipio, siempre se ha visto como el eje fundamental de la planeación territorial.

GRÁFICO 2. MARCO LEGAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Ley 9 de 1989. Normas de desarrollo y planificación del desarrollo municipal

Ley 99 de 1993. Se organiza el Sistema Nacional Ambiental encargado de gestión y conservación del medio ambiente

- Decreto 1640 de 2012.
- Resolución 509 de 2013

Ley 152 de 1994. Organiza el proceso de planeación en todos los niveles de la administración pública.

Ley 388 de 1997. Ley de Ordenamiento Territorial.

- Decreto 150 y 507 de 1999
- Decreto 932 y 1333 de 2002
- Decreto 995 y 1788 de 2004
- Decreto 973 de 2005
- Decreto 3600 de 2007
- Decreto 4065 de 2008
- Decreto 2190 de 2009
- Decreto 1160 de 2010

Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

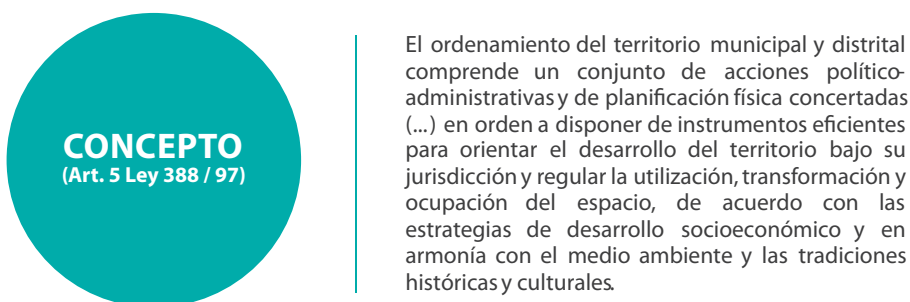
Así las cosas y tomando en cuenta que los municipios tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley, es claro que los procesos de revisión y ajuste de los respectivos ordenamientos territoriales, debe corresponder a un proceso estructurado, previsto y planificado.

Nota: No solo los municipios tienen autonomía en materia de planeación, de acuerdo con el artículo

a. Qué es el ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial de los municipios constituye el instrumento básico para la organización del territorio municipal y dentro de sus objetivos establece, entre otros, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. En síntesis, le permite a la administración pública y a los ciudadanos alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social,

GRÁFICO 3. CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



político y ambiental consensuados durante el proceso de formulación y adopción del ordenamiento.

Nota: Una definición que es ampliamente recurrida es la de la Carta Europea de 1983 que dice: *El ordenamiento Territorial es "Es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".*

Dependiendo del número de habitantes, los planes de ordenamiento se denominarán: Planes de Ordenamiento Territorial: en municipios con población superior a 100.000 habitantes; Planes Básicos de Ordenamiento Territorial: en aquellos municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y Esquemas de Ordenamiento Territorial: en los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

La Ley 388 de 1997 establece que los Planes de Ordenamiento Territorial deben contar con tres componentes, gráfico 4:

GRÁFICO 4. COMPONENTES DEL DOCUMENTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



El componente general al recoger la visión y misión del ordenamiento, debe ser elaborado en el marco de un proceso amplio de construcción colectiva de los diferentes actores del municipio; construcción que se da en procesos que garanticen la participación debidamente informada de todos los actores, de modo que representen un acuerdo ciudadano de largo plazo.

El componente urbano del ordenamiento territorial refiere la administración del suelo urbano y su expansión incorpora políticas de mediano y corto plazo. Éste componente está sujeto al componente general del plan.

El componente rural del ordenamiento territorial debe incluir aspectos tales como las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo; también deberá señalar las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera; delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales; localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente; expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre acorde con la legislación agraria y ambiental.

Cabe agregar, que uno de los objetivos de los POT es propiciar dentro del territorio la inclusión de encadenamientos de valor entre la zona rural y la zona urbana. En esta medida, el POT debe fomentar esquemas de cooperación de acuerdo con las políticas de desarrollo de cada uno de los municipios, con lo cual se logra el fortalecimiento de factores económicos a la luz de políticas públicas sostenibles con el medio ambiente.

b. Autoridades e instancias de planificación del ordenamiento territorial

La Ley establece dos figuras en el proceso de planificación territorial estatal: las autoridades y las instancias de planificación; las primeras son en síntesis, a quienes les asigna la responsabilidad de realizar el proceso de planificación de modo incluyente y participativo, y a nivel municipal son: el alcalde, el consejo de gobierno municipal, las secretarías de planeación o aquellas dependencias que cumplan las funciones de esa secretaría y todas las demás secretarías o dependencias del municipio. Las instancias de planificación son el Consejo Territorial de Planeación Municipal y el Concejo Municipal.

Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal son “la representación de la sociedad civil en la planeación del desarrollo integral de las entidades territoriales”². Este consejo debe estar integrado por las personas que designe el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que haya definido el Concejo, y deberá estar integrado por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

Así las cosas, el Consejo Territorial de planificación es uno de los escenarios de participación en el cual los avicultores de forma agrupación o como empresa, pueden hacer parte de los procesos de planificación que se dan en cada uno de los municipios.

c. Etapas de formulación y concertación del ordenamiento territorial

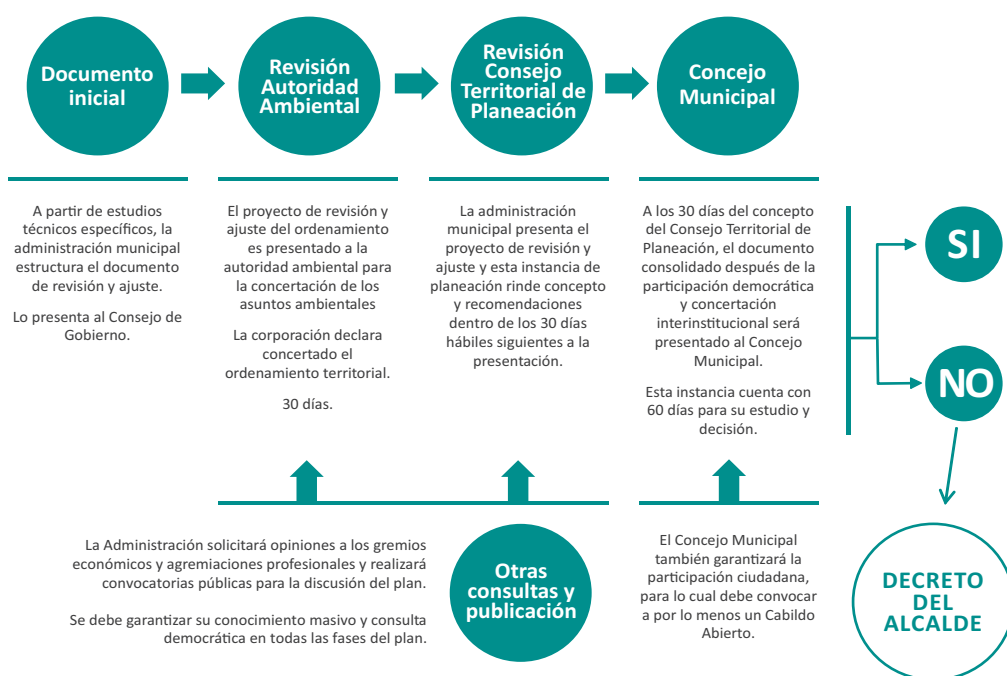
La elaboración de los ordenamientos territoriales y por ende, su revisión y ajuste implica la realización de “estudios demográficos, socioeconómi-

cos, geológicos, topográficos ecológicos, viales, de transporte, urbanísticos, arquitectónicos y culturales³. La participación ciudadana es fundamental en el proceso de planeación, ya que son los ciudadanos de manera individual o colectiva quienes pueden aportar la información necesaria para construir de modo consensado los escenarios de desarrollo deseados; la Ley define claramente las instancias de planificación y participación para este proceso, como las etapas para la construcción, revisión y ajuste de los ordenamientos:

lidado ante el Concejo Municipal dentro de los 30 días siguientes al concepto del Consejo Territorial de Planeación. El Concejo Municipal tendrá 60 días para revisarlo, aprobarlo o improbarlo. Una vez vencido este término el Alcalde podrá adoptar el ordenamiento territorial por Decreto, si el Concejo Municipal no le ha comunicado decisión alguna.

Si bien a diciembre 31 de 1999 todos los municipios debían tener formulado el plan de ordenamiento territorial (Ley 507 de 1997), la Ley previó

GRÁFICO 5. ETAPAS E INSTANCIAS EN LA FORMULACIÓN O REVISIÓN Y AJUSTE



Una vez surtido el proceso de concertación y recogidas las recomendaciones y observaciones realizadas en los diferentes escenarios, la Administración Municipal presentará el documento conso-

y estableció la necesidad de revisar y ajustar en diferentes etapas los componentes del ordenamiento territorial según la vigencia específica, así:

3. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, y otros. 2005. Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia – Una práctica colectiva hecha realidad- Pág. 48

TABLA 1. VIGENCIA DE LOS COMPONENTES DEL DOCUMENTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PARTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	VIGENCIA
Contenido Estructural (General) Largo Plazo	Tres periodos constitucionales completos de Alcalde
Contenido Urbano y Rural Mediano y Corto Plazo	Dos periodos constitucionales completos de Alcalde
Contenido Urbano y Rural Ejecución de Corto Plazo	Un periodo constitucional completo de Alcalde

d. El papel de las corporaciones autónomas

El ordenamiento territorial municipal debe ser presentado ante la autoridad ambiental que tenga jurisdicción en el municipio para su revisión en los temas de interés ambiental. Durante este proceso, la autoridad ambiental garantiza que todos los asuntos ambientales que le sean aplicables al ordenamiento territorial municipal hayan sido tomados en cuenta y concertados con la administración municipal, todos aquellos asuntos que consideren pueden llegar a tener un efecto ambiental significativo sobre el ambiente.

Dentro de los asuntos ambientales, se encuentran los determinantes ambientales que corresponden a todo aquello para lo que la norma, directrices y reglamentos en lo ambiental, de forma expresa, ha dado un lineamiento claro en cuanto a la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, siendo éstos para el municipio y su ordenamiento territorial, normas de superior jerarquía.

La autoridad ambiental acuerda un documento en el que dicta los determinantes ambientales para su jurisdicción, este acuerdo recoge lo que a juicio de la autoridad ambiental garantiza la integralidad regional de la planificación ambiental del territorio y con ello la funcionalidad de la base natural en busca de asegurar el desarrollo

económico, social y ambientalmente sostenido del territorio.

Los determinantes ambientales se dan cuando hay una regulación específica para el tema, y cuando la entidad que la expide sea la competente para expedirla, de ninguna manera pueden ser sometidos a concertación entre el municipio y la autoridad ambiental. A manera de ejemplo, un determinante ambiental es la delimitación de las zonas de parques nacionales, ya que la Ley de manera expresa genera restricciones de uso del suelo en estas áreas y determina quien tiene la responsabilidad de su administración y cuidado; otro ejemplo de determinante ambiental, está dado en la reciente Ley de Gestión Integral del Riesgo, ya que en el Artículo 41 ordena la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental; otro determinante ambiental estaría dado por la reglamentación que la autoridad ambiental acoja para las rondas hídricas.

Asimismo, hay otros asuntos ambientales que conciernen al proceso de planificación territorial municipal que pueden ser concertados y que corresponden a todas aquellas actividades previstas que pueden llegar a tener un efecto ambiental significativo en aspectos ambientales locales o regionales y en donde confluyen varias entidades funcionales o territoriales que se ocupan de la planeación, operación, seguimiento y control.

La concertación de los asuntos ambientales es una conciliación mutua del ordenamiento territorial desde lo regional (autoridad ambiental) y de lo local (municipio), es decir en la concertación de los asuntos ambientales el municipio expone a la autoridad ambiental su visión de la planificación integral del territorio y la autoridad ambiental expone su visión regional del manejo ambiental de su jurisdicción y mediante el dialogo sustentado técnicamente se llegan a consensos respecto del proceso de planificación municipal en los temas ambientales.

A manera de ejemplo, un asunto ambiental objeto de concertación es el estímulo que un municipio desea generar a diferentes actividades antrópicas en áreas cercanas a zonas amortiguadoras de páramos o parques naturales, entre otros. Otro asunto ambiental puede llegar a ser concertado, es como el municipio debe tomar en cuenta los objetivos de calidad de las fuentes

hídricas, en tanto que hay necesidad de comenzar a planificar las actividades que se desarrollan alrededor de la fuente con miras al logro de los objetivos de calidad de la fuente. Un ejemplo más de asuntos ambientales sujetos de concertación, son las medidas que el municipio planifica adoptar en cumplimiento de las funciones ambientales que la Ley les ha otorgado.

Producto del ejercicio de revisión y concertación de los asuntos ambientales del ordenamiento territorial de un municipio, la autoridad ambiental expide un acto administrativo en el cual de manera clara y detallada consigna los asuntos ambientales que fueron concertados, cualquier modificación posterior al proyecto de ordenamiento territorial concertado con la autoridad ambiental que cambie las condiciones de lo concertado, debe volver a ser concertado entre el municipio y la autoridad ambiental



2 LA ORDENACIÓN DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS COMO ELEMENTO ESTRUCTURANTE DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL⁴

14

En el pasado reciente Colombia ha hecho varios intentos por planificar y ordenar el recurso hídrico, el Colectivo Ambiental (Política Nacional Ambiental 1998 – 2002) indicaba que el recurso agua era el eje estructural de la planificación ambiental y en torno a ella, se diseñaron e implementaron diversas estrategias que permitieron colocar en marcha todo el andamiaje de la gestión ambiental en Colombia.

En marzo de 2010, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expide la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, en la que se fija como objetivo: garantizar la sostenibi-

lidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente.

Este gran objetivo tiene una visión ambiciosa, amplia y sobre todo está cargada de una gran apuesta por la planificación del territorio en torno al agua y busca asegurar el desarrollo integral del país en un marco concertado y coordinado,

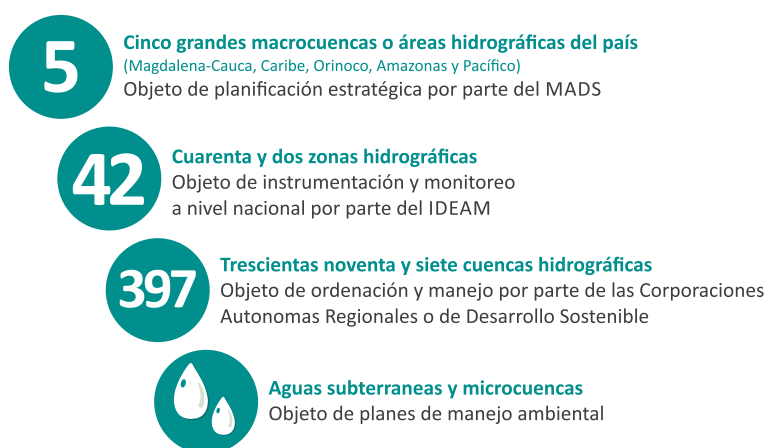
⁴. Tomado y adaptado del Decreto 1640 de 2012 y de la GUÍA TÉCNICA PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2014.

en el cual se respete la riqueza natural de la que aún gozamos, en especial de aquella que regula la oferta hídrica y a su vez se mantenga el equilibrio social y económico mediante la preservación del agua como elemento vital para todas las actividades humanas.

social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca en función del recurso hídrico.

El POMCA se relaciona de modo directo con el ordenamiento territorial en cuanto la Ley 388 de

GRÁFICO 6. MODELO ESPACIAL PARA UNA ORDENACIÓN COHERENTE DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS



La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico introdujo la variable riesgo, variable que cobró importancia con la ola invernal de los años 2010 y 2011 y que colocó en evidencia la necesidad de desarrollar un ejercicio de planificación, recogido en el Decreto 1640 de 2012 emanado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la Planificación, Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas y Acuíferos – POMCA.

En consecuencia un POMCA tiene por objeto la planificación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo coordinado de los recursos naturales renovables, para mantener el equilibrio entre el aprovechamiento

1997 establece que las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, son determinantes ambientales y se constituyen en normas de superior jerarquía, lo cual significa en términos sencillos, que las determinaciones a que se llegan en el POMCA, deben ser adoptadas por los ordenamientos territoriales municipales.

A modo de ejemplo, si un territorio específico tiene un uso de suelo clasificado como rural agropecuario en el ordenamiento territorial municipal y el POMCA establece que ese mismo territorio presenta unas condiciones tales que debe ser clasificado como de uso forestal protector, el municipio deberá conforme a la norma, cambiar

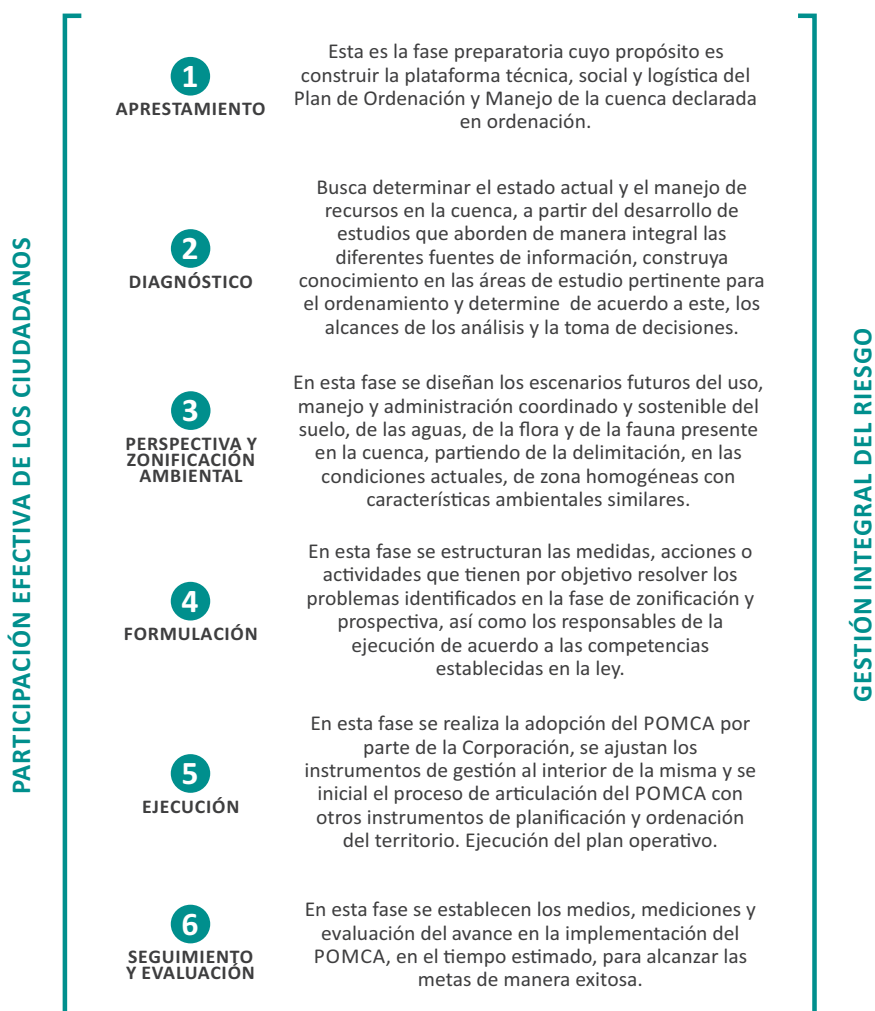
la clasificación de uso de suelo de ese territorio de acuerdo a lo establecido en el POMCA.

En la elaboración de los POMCA, se resaltan los componentes de participación y gestión del riesgo, como transversales a todo el proceso, por tanto, en la formulación del POMCA es preponderante la efectiva identificación de los actores

y el estímulo a que participen del proceso, para ello hay necesidad de conformar el consejo de cuenca, instancia consultiva que está conformada democráticamente por representantes de los diferentes actores presentes en la cuenca.

La ordenación de la cuenca a través del POMCA se hace ejecutando las siguientes fases:

GRÁFICO 7. FASES PARA LA FORMULACIÓN DEL POMCA



Para las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible garantizar la participación ciudadana durante todo el proceso de formulación del POMCA, es una prioridad, no solo por dar cumplimiento a un mandato constitucional, sino porque es la principal estrategia con que cuenta la Corporación para garantizar la apropiación y aceptación del POMCA por parte

de los ciudadanos y de los diferentes actores, lo que significa la gobernabilidad de la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca ya ordenada.

El gráfico 8, señala la forma como los actores pueden participar en cada una de las fases de ordenación y manejo de la cuenca.

GRÁFICO 8. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN CADA UNA DE LAS FASES DE LA FORMULACIÓN DEL POMCA



En la fase de diagnóstico del POMCA, se conforma el Consejo de Cuenca el que tiene entre otras funciones el de aportar información, servir como canal de comunicación entre las personas (naturales o jurídicas) y la Corporación, contribuir al análisis de los diferentes documentos generados en la formulación del POMCA, contribuir en proponer soluciones y servir de mediador para dirimir conflictos, entre otras. La participación de los sectores productivos estará dada por tres miembros como máximo, los cuales según la Resolución 509 de 2013 del Ministerio de Ambiente, el representante debe, adicional a otros documentos, presentar una breve reseña de actividades desarrolladas en la respectiva cuenca durante el último año.

El Consejo de Cuenca es una instancia que busca asegurar la participación de los actores asentados en la cuenca, sin embargo, no es la única; y la corporación en el propósito de asegurar la participación de todos los actores, podrá estimular la creación de otros mecanismos de participación como mesas zonales, mesas municipales, consejos locales, mesas de trabajo, entre otras, sin embargo estos otros mecanismos de participación están sujetos a la posibilidad que la Corporación tenga de organizarlos, de modo que son opcionales, siendo así, el único escenario de planificación obligatorio el Consejo de Cuenca.



3 | LA PARTICIPACIÓN EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO POR PARTE DE LOS AVICULTORES

El Gráfico 1 refiere que los actores del proceso de planeación tienen diferentes intereses, percepciones y visiones sobre el resultado de la planeación, por lo que el mismo dependerá de la capacidad de incidencia de los diferentes sujetos individuales o colectivos que intervienen. La participación y la categoría de actor en la formulación de políticas y planes públicos no se aplican únicamente a nivel individual, sino que es igualmente aplicable a colectivos, por lo que los avicultores pueden participar en representación propia o como agrupación.

En Colombia, la participación ciudadana en la formulación y seguimiento a la implementación de acciones del gobierno, se encuentra consagrada en la Constitución Política, en la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana y señalado como obligación específica en el

artículo 4 de la Ley 388 de 1997. “La participación es un valor democrático y un ingrediente central de la gestión pública que permite a la ciudadanía incidir en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas”⁵ entre ellas, el ordenamiento territorial y los POMCA.

a. Los avicultores en la planeación del ordenamiento y desarrollo territorial

En este contexto, los avicultores, al ser considerados de manera individual o colectiva como agentes de desarrollo económico y actores en la planeación, tienen derecho a participar de los procesos de toma de decisiones que les afecten. No se trata sólo de una participación por encontrarse enterados de la evolución de los procesos, sino de contribuir de manera efectiva, a partir de la incorporación en los análisis de las necesida-

5. VELÁSQUEZ C, Fabio E y GONZÁLEZ, Esperanza. 2004. La planeación participativa en Bogotá, D.C. Análisis y propuestas. Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia. Pág. 6.

des, preferencias y visiones de la actividad avícola y su articulación con la comunidad.

Con una participación activa y con fuerte incidencia en los espacios de discusión, los avicultores podrán cimentar y fortalecer la sostenibilidad de condiciones favorables, en cuanto a la normativa territorial local para continuar con la producción avícola y con ello, contribuir a la economía y desarrollo del municipio.

Los avicultores, como ciudadanos y actores activos en el desarrollo económico, social y político de los municipios, pueden participar “durante el proceso de información pública, de manera directa o a través de sus representantes en los órganos de análisis de los OT, tales como los Consejos Municipales, los Consejos Territoriales de Planeación y los Consejos de Cuencas. Igualmente pueden proponer la revisión de los POT, si en ellos se encuentran disposiciones que no estén de acuerdo con el espíritu de la Ley”⁶

Las etapas de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial y las posibilidades de participación por parte de los avicultores siguen el mismo procedimiento indicado en el Gráfico 5.

b. Recomendaciones a empresarios

Con la finalidad de ejercer su derecho a una participación efectiva:

- Establezca el estado de revisión y aprobación del instrumento de planeación y ordenamiento territorial del municipio en el que se encuentra localizada la unidad productiva.
- Conozca con precisión la normativa aplicable al predio donde se localiza su unidad productiva.
- Cuando reciba y/o conozca de convocatorias a espacios de participación en temas relaciona-

dos con el ordenamiento territorial (municipal o POMCA) consulte con profesionales especializados en la materia sobre el impacto que estas decisiones tienen en su actividad productiva.

- Recopile la mayor cantidad de información que sobre el proceso de revisión y ajuste encuentre disponible en la Administración Municipal. Ejemplo: ordenamiento territorial vigente, mapas, planos, estudios técnicos, entre otros. Solicite de manera formal a la administración municipal que sea convocado a los diferentes espacios e instancias de participación ciudadana.

c. El menos favorable de los panoramas para la participación

Finalmente se hace necesario analizar y proponer el peor de los escenarios en que se podría encontrar el sector avícola frente a un ordenamiento territorial. Este escenario cuenta con un antecedente que se podría considerar desde dos ópticas, a saber: la primera, que habiendo participado del proceso de revisión del ordenamiento territorial, el instrumento de planificación establezca restricciones de uso del suelo que impidan el ejercicio de la actividad pecuaria y favorezcan otro tipo de actividades; y la segunda, que el ordenamiento territorial vigente establezca la restricción a la actividad pecuaria dentro del municipio. La primera, se plantea en el escenario de la revisión al ordenamiento territorial, y la segunda, se da en el escenario del ordenamiento territorial vigente. Salta a la vista entonces que la regulación del territorio dispone la limitación al ejercicio de actividades pecuarias como la avícola y en concreto se resume en el retiro de las granjas avícolas del municipio.

Cabe señalar que en materia de ordenamiento territorial, respecto de los usos del suelo no existe derechos adquiridos, vale decir, el que la actividad avícola haya llegado primero que otra actividad

al municipio, no se constituye en reconocimiento de ningún tipo de derecho de prelación. Por tanto, claro se debe tener que en el momento en que se modifica el uso del suelo, la modificación evidencia cambios en el uso principal, complementario o prohibido que se puede dar al mismo, más no en la propiedad del suelo. En términos coloquiales, se modifica lo que puede hacer en el suelo, pero éste sigue siendo suyo. Y aunque la anterior afirmación es cierta, se deben considerar dos aspectos: el primero es que los derechos adquiridos solo se modifican en cuanto al uso de suelo y no sobre la propiedad como tal; y segundo, en caso que otras actuaciones urbanísticas adoptadas a través del POT, en función de la buena fe que supone la existencia de relaciones fundamentadas en la seguridad, confianza y respeto de la palabra dada, la administración municipal tiene la prerrogativa de modificar la normatividad vigente; pero si esta riñe con intereses y derechos legítimos de algunos administrados propietarios o trabajadores de dichas actividades, es necesario que la administración municipal adopte medidas para permitir que los particulares se adapten a la nueva situación, ya sea con las indemnizaciones del caso o a través de planes concertados.

A este respecto, normalmente el articulado que limita el ejercicio de la actividad avícola en el municipio dispone alguna de las siguientes dos posibilidades: primera, la fijación de una fecha perentoria para el retiro de las granjas avícolas; y la segunda, la determinación de la salida de las granjas avícolas en una fecha perentoria con plan de desmonte.

Ahora bien, cuando se menciona la fijación de una fecha perentoria, esta determinación puede darse de dos maneras, la una, que se señale una fecha puntual y claramente identificable, a modo de ejemplo, el 31 de diciembre del año tal; la otra forma es que se señale un término de tiempo posterior a la entrada en vigencia de la revisión del ordenamiento territorial, algo así como decir

que “la actividad avícola queda restringida y deberá abandonar el municipio en un término no mayor de cinco años a partir de la entrada en vigencia de la revisión del ordenamiento territorial”.

La otra posibilidad que se da, consiste en que además de fijar una fecha perentoria se establezca la figura del “plan de desmonte”. Bajo esta situación hay que hacer las siguientes precisiones: plantear un plan de desmonte es una actividad concertada entre la administración municipal y los avicultores; un plan de desmonte exige que la administración municipal regule las condiciones en que se habrá de dar tal proceso, y una vez concertado y regulado el proceso de desmonte, no hay marcha atrás.

Así las cosas, al productor solo le queda la posibilidad que sustentado en estudios técnicos y jurídicos se revise ante la autoridad competente la legalidad de las restricciones de uso del suelo que le fueron impuestas, es decir, deberá observar si los trámites que se emplearon para generar la modificación se ajustaron a la norma, si los tiempos en que debieron darse cada uno de los procesos de revisión y ajustes del ordenamiento territorial correspondieron a lo fijado en la misma o si el proceso de participación se dio en las condiciones que las normas atinentes a este aspecto lo señalan, entre otras, y sustentado en alguna inconsistencia, buscar revertir las restricciones que le imponga el ordenamiento territorial.

De llegar a ser inminente el cambio del uso del suelo a raíz de las dinámicas poblacionales, económicas o de cualquier otra índole, el peor escenario es no participar de los procesos de revisión y ajuste de los ordenamientos territoriales, ya que esta negativa a participar le quita la posibilidad al productor de negociar durante el proceso el mejor escenario que le sea posible y queda sujeto al escenario de tener que reubicarse en condiciones que le son impuestas.

ELEMENTOS BÁSICOS CONCEPTUALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fondo
Nacional
Avícola

PROGRAMA TÉCNICO