

# DEL DERECHO A PARTICIPAR, INCIDIR Y DECIDIR EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ISABEL DUQUE FRANCO

*En Colombia, la expedición de la Ley 388 de 1997 obligó a todos los municipios a formular sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Esta Ley introdujo una serie de innovaciones en materia de planeamiento territorial. En primer lugar, la función social y ecológica de la propiedad. En segundo lugar, los instrumentos de gestión como mecanismo para orientar el desarrollo de los municipios a través de la acción conjunta de los sectores público y privado y la distribución social del excedente urbano (plusvalía). Y finalmente, en cumplimiento de los preceptos constitucionales que definen la participación como principio, derecho ciudadano y fin del Estado, la Ley estipulaba la inclusión de la participación ciudadana en el proceso de formulación, ejecución y revisión del POT.*

**E**n primer lugar, la función social y ecológica de la propiedad. En segundo lugar, los instrumentos de gestión como mecanismo para orientar el desarrollo de los municipios a través de la acción conjunta de los sectores público y privado y la distribución social del excedente urbano (plusvalía). Y finalmente, en cumplimiento de los preceptos constitucionales que definen la participación como principio, derecho ciudadano y fin del Estado, la Ley estipulaba la inclusión de la participación ciudadana en el proceso de formulación, ejecución y revisión del POT. El desafío para los municipios fue mayúsculo. Era la primera

vez que formulaban un plan de ordenamiento territorial y la participación en planificación había sido reglamentada apenas tres años antes. Los municipios disponían de dos años para la elaboración y aprobación de sus respectivos POT, pero tan pronto empezaron a hacerlo se hizo evidente que la mayoría no estaban preparados para ello. Carecían de los recursos necesarios en términos de información básica actualizada, de herramientas y capacidades técnicas e incluso de las condiciones institucionales para el diseño, divulgación y ejecución de los planes. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el balance de esta primera generación de POT formulados entre

1998 y 2003, evidencia una serie de aspectos críticos en todos sus elementos constitutivos como la definición inadecuada del perímetro urbano o de los suelos de expansión y protección, la falta de cartografía o la ausencia de una visión territorial que superara los límites político-administrativos.

Aunque en sus valoraciones el DNP no contempla la participación ciudadana en la formulación de esta primera generación de POT, el balance también es poco alentador. Desde una perspectiva general es posible identificar cuatro aspectos que en su momento condicionaron el derecho a la participación en los POT.

Primero, diferencia de criterios e interpretaciones sobre el sentido y alcances de la participación en la formulación de los POT. De un lado, la norma establece la participación como un medio para la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos de los diferentes actores implicados en el ordenamiento territorial; y de otro, relaciona tanto los mecanismos de participación como las diferentes fases del proceso de planeamiento en las cuales puede intervenir la ciudadanía. Como la norma no es explícita respecto al grado de incidencia de la ciudadanía en las decisiones, la mayoría de gobiernos municipales asumieron

la participación como un proceso de información y, en el mejor de los casos, de consulta ciudadana, aunque sin carácter vinculante. Se trató como una cuestión meramente formal, un paso más en la fase de formulación de los planes, para dar cumplimiento a lo establecido en la norma, pero sin mayor trascendencia para el propio plan ni para los actores sociales e institucionales invitados a participar.

Segundo, el ordenamiento territorial era un tema nuevo en la agenda pública. Si bien en diferentes lugares del país existían experiencias de participación y movilización social en torno a problemas ambientales o al mejoramiento de barrios de origen informal, era la primera vez que se invitaba a la ciudadanía para informarse, plantear sus inquietudes y propuestas sobre asuntos como la visión territorial, los usos del suelo o proyectos urbanos. En este sentido, el proceso dejó varios aprendizajes: la relación entre escala y participación, cuanto más próximas son las problemáticas al contexto cotidiano de la gente, su nivel de implicación es mayor y viceversa. La necesidad de redefinir los espacios de participación en términos de las metodologías y del uso de tecnicismos que dificultan el diálogo e inhiben a los actores invitados. La dificultad para diferenciar los propósitos de un

Comuna 13 Medellín. Foto: Isabel Duque



plan de desarrollo frente a los de un plan de ordenamiento territorial y, por último, la necesidad de formar a la ciudadanía para la adquisición de competencias y habilidades relacionadas tanto con la participación en general como con los temas de ordenamiento territorial.

Tercero, la capacidad de movilización e incidencia de las instancias formales de participación. Hacia mediados de los años noventa, los municipios habían conformado por primera vez los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), una instancia de participación de carácter consultivo, integrada por representantes de diferentes sectores económicos y sociales. Le corresponde al CTP promover una amplia deliberación ciudadana en torno a la propuesta de plan presentada por el gobierno municipal y emitir un concepto al respecto. Sin embargo, los CTP también presentaban una serie de falencias, algunas de las cuales se mantienen hasta hoy día, como la dificultad para funcionar como instancia autónoma e independiente al ser sus integrantes designados por el propio alcalde; los recursos y capacidades técnicas con las que cuentan o la marcada diferenciación entre sectores representados.

En 2016 comenzó la formulación de una nueva generación de POT. Para resolver las deficiencias de los anteriores, desde el DNP, se están promoviendo una serie de iniciativas como el Programa POT Modernos que ofrece asistencia técnica y financiera a un grupo de municipios priorizados en diferentes zonas del país y el diseño de una serie de innovaciones y herramientas, disponibles en Internet y de acceso general, como el [Kit del ordenamiento territorial](#), el [Atlas de expansión urbana](#) y el [Observatorio del sistema de ciudades](#). El propósito de estos instrumentos es fortalecer capacidades locales para el ordenamiento y el desarrollo territorial.

Dentro de estas iniciativas, la participación permanece restringida a la información y consulta ciudadana, aunque con un mayor énfasis en el seguimiento y control social tanto en la formulación como en la ejecución de los planes. Sin embargo, desde los POT de primera generación se han producido cambios significativos que auguran unas dinámicas participativas diferentes. Buena parte de los municipios tienen una mayor capacidad institucional para promover procesos participativos, unos aprendizajes y experiencia acumulada gracias a otros ejercicios como la discusión de los planes de desarrollo o incluso los propios procesos de revisión y ajustes a los POT antes formulados. De igual manera, la movilización social y la apropiación de mecanismos de participación directa, como las consultas populares contra de la mega-minería en diferentes zonas del país, así como la conformación de colectivos contra la gentrificación o en defensa del patrimonio, demuestran que hoy día existe una ciudadanía más sensible frente a los temas territoriales, que ha inventado sus propios espacios de acción, que es más consciente sobre su derecho a incidir en las decisiones que le afectan y también más cualificada para discutir los asuntos del ordenamiento territorial con actores tanto técnicos como políticos.

Para finalizar, la formulación de los POT modernos permitirá diseñar instrumentos de ordenamiento con altos estándares de calidad técnica, pero también debe ser la oportunidad para hacer efectivo el derecho a la participación en la toma de decisiones sobre el modelo territorial. En última instancia, se trata de asumir que el ordenamiento territorial es un asunto técnico, pero ante todo esencialmente político.

#### NOTA SOBRE LA AUTORA

Isabel Duque Franco es profesora del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Socióloga de esa Universidad y Doctora en Geografía Humana por la Universidad de Barcelona. Forma parte del Grupo de Estudios sobre la Problemática Urbano-Regional en Colombia (Geourbe). Ha trabajado en la promoción y acompañamiento de procesos de planeación participativa, en escuelas de formación ciudadana y pedagogía política así como en el fortalecimiento de las capacidades de incidencia de organizaciones sociales en Bogotá y otras regiones de Colombia.