



Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana  
de Geografía

ISSN: 0121-215X

rcgeogra\_fchbog@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia  
Colombia

Hernández Peña, Yolanda Teresa

El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo  
sustentable?

Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía, núm. 19, 2010, pp. 97-109

Universidad Nacional de Colombia  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281822029008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?

Ordenamento territorial e a construção social na Colômbia:  
Um instrumento para o desenvolvimento sustentável?

Territorial ordaining and its social construction in Colombia:  
An instrument for sustainable development?

**Yolanda Teresa Hernández Peña\***

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo principal realizar una reflexión sobre algunos de los aspectos del ordenamiento territorial en Colombia. Establece un análisis sobre los planes de ordenamiento como instrumentos actuales en la construcción de “un orden deseado” y sobre las posibilidades para lograr un modelo de ocupación que permita orientar el territorio hacia un desarrollo sustentable. Para esto se analizan los resultados del proceso realizado hasta el momento y se señalan algunos factores a tener en cuenta con el fin de mejorar las dinámicas que se establecen en los niveles locales y regionales.

**Palabras clave:** ordenamiento territorial, planes de ordenamiento, sustentabilidad ambiental, visión regional.

## Resumo

O objetivo principal deste artigo é analisar alguns aspectos do sistema de ordenamento territorial na Colômbia. O texto estabelece uma análise sobre os planos de ordenamento territorial como instrumentos atuais para a construção de uma “ordem desejada”, e as possibilidades para conseguir um modelo de ocupação, que permita orientar o desenvolvimento do território de maneira sustentável. Assim, são analisados os resultados obtidos pelo processo até o momento, e são comentados alguns fatores importantes que devem ser levados em consideração para melhorar as dinâmicas estabelecidas nos níveis locais e regionais.

**Palavras chave:** ordenamento territorial, planos de ordenamento, sustentabilidade ambiental, visão regional.

## Abstract

The aim of this article is to analyze some aspects of the territorial ordaining plans in Colombia as current instruments in the construction of “a desired order,” and the possibilities to achieve an occupancy model that would lead the territory to a sustainable development. It analyzes the results of the process carried out so far and identifies some factors to consider in order to improve the dynamics that are established at local and regional levels.

**Key words:** environmental sustainability, ordaining plans, regional viewpoint, territorial ordaining.

RECIBIDO: 24 DE MARZO DEL 2010. ACEPTADO: 3 DE MAYO DEL 2010.

Artículo de reflexión crítica sobre las posibilidades del ordenamiento territorial como herramienta para la construcción de un orden social deseado y para alcanzar el desarrollo sustentable.

\* Dirección postal: Carrera 7.º # 40-53 Bogotá D. C.  
Correo electrónico: ythernandezp@udistrital.edu.co

## Introducción

El ordenamiento territorial es un proceso que involucra directamente a los grupos sociales, ya que es en el territorio donde tienen lugar sus actividades cotidianas, por tanto, ha estado presente en el devenir histórico de las sociedades. En la actualidad, este tema cobra especial relevancia para Colombia, dado su papel como instrumento del Estado para, por una parte, ejercer control sobre el territorio y, por otra, orientar un determinado modelo de desarrollo.

En esencia, el ordenamiento debe concebirse como un instrumento para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones y, por ende, como un instrumento para construir “un orden deseado”. La complejidad del ordenamiento reside en saber, primero, ¿cuál será ese orden deseado o ese modelo de territorio?; segundo, ¿qué es lo que desea la sociedad que se haga en su territorio?, teniendo en cuenta que esta es diversa, multicultural y estratificada (por citar solo algunos de los factores que generan su complejidad); y tercero, ¿cómo se genera un proceso de ordenamiento en un país donde el conflicto es el tema del día a día?

Con el presente artículo se busca transitar por estas preguntas, teniendo como base algunas reflexiones sobre el ordenamiento en el país, los planes de ordenamiento territorial y sus objetivos de desarrollo propuestos.

Finalmente se plantean algunas reflexiones sobre el ordenamiento como un instrumento para generar o fortalecer procesos de desarrollo sustentable, a partir de la conflictiva relación entre naturaleza y sociedad.

## Ordenamiento y orden deseado

A pesar de que las discusiones generadas sobre ordenamiento a partir de los Planes de Ordenamiento Territorial —en adelante, POT— sean relativamente recientes, el ejercicio de la organización territorial no es nuevo, y va de la mano con la presencia de los seres humanos en el planeta. Esta presencia está signada por la transformación y el establecimiento de supuestos órdenes sobre los ámbitos donde se llevan a cabo las actividades cotidianas. Lévi-Strauss (1997, 26) lo plantea de este modo al referirse al pensamiento indígena: “Cada cosa sagrada debe estar en su lugar, observaba con profundidad un pensador indígena. Inclusive, se podría decir que es esto lo que la hace sagrada, puesto que al suprimirla, aunque sea en el pensamiento, el orden entero

del universo quedaría destruido; así pues, contribuye a mantenerlo al ocupar el lugar que le corresponde”.

Los españoles utilizaron el tema del ordenamiento territorial para dominar sus colonias y así afianzar su poder político. La ordenación se convirtió en una política estratégica de subyugación de los grupos indígenas, como lo señalan los estudios de Herrera (2002, 305), en los cuales se destaca el ordenamiento espacial como un elemento legitimador de una determinada estructura sociopolítica y de un imaginario sobre el territorio que se plasmó en un modelo de ocupación europeo. Este encuentro de imaginarios generó una impronta en la organización territorial del país y trascendió hacia una mentalidad particular sobre el manejo de los recursos y del mismo paisaje.

El epígrafe de Juan de Castellanos (Aristizábal 1987) señala un imaginario europeo muy popular para los siglos XVI y XVII:

*¡Tierra buena! ¡Tierra buena!  
¡Tierra que pone fin a nuestra pena!  
¡Tierra de oro, tierra bastecida,  
Tierra para hacer perpetua casa,  
Tierra con abundancia de comida,  
Tierra de grandes pueblos, tierra rasa,  
Tierra donde se ve gente vestida,  
Tierra de bendición, clara y serena,  
Tierra que pone fin a nuestra pena!*

Se trata de un imaginario que considera —como en la mentalidad de la época—, que la tierra buena y bonita era sinónimo de tierra cultivada, y las áreas silvestres, montañas y pantanos “eran considerados como los símbolos vivos de lo que merecía ser condenado” (Thomas 1989). Por tanto, se apreciaba el suelo que fuera desprovisto de arbustos o lo que comúnmente se denomina maleza.

Este y otros imaginarios europeos fueron trasladados a la América conquistada y, aun en la actualidad, en muchas zonas rurales de Boyacá, por ejemplo, los campesinos consideran que tierra trabajada y tierra bonita es aquella que muestra un suelo limpio, cubierto de pastos, y conciben como signo de descuido y holgazanería las zonas de bosques secundarios.

El imaginario español y su idea de un “orden” se concretan a través de las fundaciones de sus ciudades. La fundación es un ritual de mucha importancia ya que permite mostrar de manera evidente una ruptura o cambio de situación y la generación de una nueva

estructura territorial. Mediante el rito de fundación, la sociedad representada muestra su poder sobre una sociedad dominada, quedando, ipso facto, simbólica y realmente como poseedora de los recursos y riquezas que se encuentran en jurisdicción del territorio fundado (Zambrano 2002, 146).

En la época actual, el ordenamiento como práctica de planificación territorial se ha transformado en una herramienta de carácter más complejo y tema de discusión internacional del cual han llegado una serie de influencias, como lo muestra, en la última década del siglo pasado, la Carta Europea (1984), cuya definición sobre el ordenamiento territorial se plantea en los siguientes términos: “El ordenamiento territorial es la expresión espacial de una política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Al mismo tiempo es una disciplina científica, un proceder administrativo y por ende una acción política. Actúa como una práctica interdisciplinaria en el orden científico, con base en una estrategia para un desarrollo y orden regional equilibrado”.

Desde el planteamiento anterior se concibe el ordenamiento como un ejercicio científico de carácter integral que contempla, además de una reflexión rigurosa sobre la dimensión económica, también su carácter diferencial dado por las características ecológicas del territorio y culturales de la población que lo ocupa y lo utiliza.

No muy alejado de los planteamientos de Europa, en Colombia el ordenamiento territorial se concibe como: “Un instrumento del Estado para el logro de la eficiencia, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y velando por la unidad nacional. [...] estas metas deben lograrse mediante la distribución armónica de la población, el desarrollo social, económico y político, con el uso de los recursos naturales y la protección del ser humano y el medio ambiente” (Andrade 1994, 175-176).

En el postulado anterior, el ordenamiento, además de contribuir a la protección del ser humano y del ambiente, debe permitir la autonomía local, principio —defendido por Fals Borda (1996)— desde el cual se facilitaría lograr la unidad nacional y conciliar la autonomía local, objetivos aparentemente divergentes. Sin embargo, esta divergencia se puede superar a partir de una genuina voluntad política y, a la vez, de un ejercicio de mediación pedagógica en el análisis y construcción de la organización territorial.

El ordenamiento u organización espacial de las dinámicas sociales, la interrelación con las funciones

territoriales, los servicios y equipamientos, teniendo como base las características ecológicas del territorio, los patrones culturales de la población que lo habita y sus aspiraciones y sueños para vivir en este, se plantea entonces como un instrumento para alcanzar unas mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones y, por ende, como un instrumento para construir “un orden deseado”, que es diverso de acuerdo con los patrones culturales de las poblaciones y sus concepciones acerca del pasado, del presente y del futuro como sociedad.

Sin embargo, en Colombia la planificación ha tenido un enfoque predominantemente económico (Borja 2000) y, en esa perspectiva, el territorio, entendido como un sustrato diverso, no se ha concebido de manera integral, conjugando las diferencias regionales y la gran riqueza cultural y ecológica. Esto ha traído como consecuencia la existencia de zonas cuya riqueza natural no se maneja de manera armónica desde una perspectiva sustentable, como es el caso de la zona del Chocó biogeográfico, para citar un ejemplo.

Existen imaginarios sobre reglas, relaciones y escenarios de ordenamiento del territorio, sobre los patrones culturales de la población, la organización de las relaciones y apropiaciones que se establecen entre los grupos sociales y el territorio en busca de un “buen vivir”. Esto se ha planteado de forma literaria en la obra *Cien años de soledad* de Gabriel García Márquez (2007, 18): “Buendía [...] había dispuesto de tal modo la posición de las casas, que desde todas podía llegarse al río y abastecerse de agua con igual esfuerzo, y trazó las calles con tan buen sentido que ninguna casa recibía más sol que otra a la hora del calor”. Y la imagen de la búsqueda del orden deseado queda igualmente ilustrada: “En pocos años, Macondo fue la aldea más ordenada y laboriosa que cualquiera de las conocidas hasta entonces por sus 300 habitantes”.

Otras visiones sobre el ordenamiento del territorio la plantean los indígenas. Desde esta perspectiva se concibe el territorio como un todo integral, conforme lo plantea un líder kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta en cuanto a la imposibilidad de parcelar los aspectos físicos y espirituales del territorio: “Para ordenar el territorio hay que ordenar el pensamiento. Lo que se entiende por ordenamiento territorial no es solo demarcar o delimitar un pedazo de tierra. Es mucho más profundo: se trata de ordenar el pensamiento para poder vivir bien sobre ese pedazo de tierra” (mama de la comunidad kagaba, citado en Sánchez 1994, 27).

En el país, el tema de la ocupación y organización de la sociedad sobre el espacio se establece como una fuente de conflicto, constituyéndose, en términos de Fals Borda, en un ingrediente directo de la violencia múltiple. Específicamente, este autor plantea que los conflictos por la ocupación humana sobre el territorio “constituyen obstáculos al progreso económico local y regional; son impedimentos para la paz y sosiego ciudadanos; pueden torpedear la unidad nacional” (1996, 2).

La organización territorial, su división en regiones y el establecimiento de competencias específicas han sido otros temas recurrentes en la historia de Colombia: nada más a comienzos del siglo pasado se encuentran las políticas de división territorial del presidente Rafael Reyes, y las posteriores modificaciones entre 1950 y 1960. Como lo plantea Fals Borda (1996, 13):

Los desequilibrios políticos, económicos y sociales causados por la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y la secesión de Panamá (1903) llevaron al gobierno de Reyes a examinar a fondo la situación territorial. Había peligro de nuevos separatismos, en especial del Cauca y de la Costa Atlántica, algunos de cuyos dirigentes fueron castigados con el destierro en Orocué y Mocoa. Reyes concibió, para contrarrestar esas tendencias, una política de subdivisión de los grandes departamentos existentes que, en realidad, eran casi los mismos estados soberanos antes de 1886.

Es en la década de los ochenta del siglo XX que ya no se trata del tema de la división territorial sino que se habla de la necesidad de una ley que sea el marco para la actuación en el tema del ordenamiento del territorio. En la década de los noventa, la Asamblea Nacional Constituyente, en el título XI, habla de la organización territorial; en su artículo 288 anuncia la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Congreso de la República de Colombia 1991), la cual establecerá también la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, se establece que las competencias de los distintos niveles territoriales se realizarán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Estas discusiones quedan planteadas en la Constitución del 91. Particularmente, en el artículo transitorio 39 se establece que el Gobierno organizará e integrará la Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual se encargará de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones necesarias para acomodar la división territorial del país. También en el artículo transitorio 54 se enuncia que el Gobierno creará una ley que les reconozca a las comunidades

negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico —de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción— el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras que habrá de demarcar la misma ley.

La Comisión de Ordenamiento sesionó efectivamente según lo mandado y emitió una serie de boletines sobre el tema. Desapareció la Comisión y de allí en adelante se han presentado una serie de propuestas de Ley Orgánica de Ordenamiento y hasta la fecha aún no se ha sancionado ninguno. La ley para comunidades negras se aprobó como Ley 70 de 1993, reglamentada parcialmente en su capítulo III por el Decreto n.º 1745 de 1995, en el cual se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva.

## El ejercicio de la organización territorial desde el nivel local

Han sido diversos los intentos de generar esa construcción del “orden deseado”. El problema consiste en las posibles divergencias de intereses que hay sobre el territorio, y para realizar un modelo que satisfaga a todos los actores sociales se debe llegar a consensos que no todos están dispuestos a construir.

En efecto, sobre el territorio existen diversos intereses: desde el pequeño propietario, hasta los dueños de grandes extensiones, desde los grupos que defienden la conservación de los recursos naturales y el ambiente como los uwa y los embera —y sus enfrentamientos con intereses económicos de carácter transnacional (Gravaldá 2003)—, hasta aquellos que solo esperan una productividad económica sobre sus territorios sin importar las implicaciones ambientales de su explotación, como en la zona de cultivos de papa en los páramos.

En el año de 1995 surge la *Política Urbana. Ciudades y Ciudadanía* (Ministerio de Desarrollo Económico 1995), que surge como respuesta a la necesidad de generar mayores instrumentos para las autoridades municipales con el propósito de incidir en la dinámica de sus territorios. La Política Urbana de 1995 marca un hito en el análisis de las implicaciones del proceso creciente de urbanización. A partir del enfoque de la complejidad restringida se analizan tanto las problemáticas relacionadas con las dimensiones de desarrollo (ambiental, social, cultural, político-institucional y económico) como las relacionadas con atributos urbanos (sistema de servicios públicos, sistema de movilidad, suelo, vivienda y espacio público).

La interrelación de cada uno de estos atributos con las dimensiones mencionadas genera una serie de efectos de carácter complejo sobre el territorio, que, sin duda, suscitan la necesidad de establecer unas reglas para intervenir en el proceso de ordenamiento territorial, pero también llaman la atención sobre la necesidad de tener en cuenta las organizaciones sociales en sus requerimientos sobre el proceso.

Uno de los puntos que no abordó de manera profunda la Política Urbana fue la red de relaciones que se establece entre las ciudades y que quedaría como un aspecto a ahondar en una próxima política urbana. Lo adelantado sobre el tema desde la perspectiva oficial se planteó a través del Consejo de Política Económica y Social (Conpes 2004) 3305 de 2004, titulado “Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano”, el cual no tiene la fuerza teórica de la anterior política y sigue con la tendencia del análisis intraurbano, desconociendo una perspectiva más regional sobre las redes de ciudades, sus áreas de influencia y los problemas asociados a dicha influencia en el territorio.

Como uno de los principales instrumentos de la Política Urbana, surge en 1997 la Ley 388 de Desarrollo Territorial (Congreso de la República de Colombia 1997), que buscaba lograr los objetivos no resueltos de la Ley 9 de 1989, Ley de Reforma Urbana (Congreso de la República de Colombia 1989). Este origen urbano le ha valido una serie de críticas, unas razonables y otras que esperan más de lo que una ley ordinaria puede realizar sobre el territorio.

Los objetivos de la Ley de Desarrollo Territorial son hacer concretos algunos de los principales preceptos de la Constitución Nacional (pues son ellos la función social y ecológica de la propiedad), hacer prevalecer el interés general sobre el particular y hacer efectiva la función pública del ordenamiento. Uno de sus principales instrumentos, los Planes de Ordenamiento Territorial, debe permitir que estos objetivos sean realizados sobre el espacio de manera concertada con las comunidades.

El tema de la función social y ecológica de la propiedad es uno de los aspectos de mayor relevancia en las posteriores concepciones sobre la ordenación del territorio, dado que aunque las tierras sean de dominio de particulares, este hecho no las exime de funciones relacionadas con el bien común, y este, sin duda, tiene que ver con la sustentabilidad ambiental y la equidad social.

A partir del análisis de los planes de ordenamiento territorial se encuentra una serie de elementos que permiten dilucidar el papel que ha tenido la Ley 388 de

Desarrollo Territorial en la planificación, como ejercicio orientado a determinar las políticas, programas y proyectos más convenientes para fortalecer las vocaciones municipales, en términos de competitividad y sostenibilidad ambiental.

Los planes de ordenamiento deben ser realizados por iniciativa del alcalde municipal y sometidos a evaluación por parte de las autoridades ambientales y metropolitanas (si el municipio forma parte de un área de este tipo). Pero la característica esencial es que sean construidos colectivamente y a partir de un proceso de participación social que permita discutir ese orden deseado que se quiere en el territorio.

Aquí está el punto neurálgico sobre la construcción del orden deseado, que se puede resumir de la siguiente forma: el gobierno territorial dirige la construcción del modelo de organización territorial, pero a partir de escenarios concertados con sus comunidades, de allí que el “orden deseado” remita inmediatamente al tema de la gobernabilidad y de la participación. Esa participación significa discutir temas estratégicos para la ocupación del territorio, áreas de protección, usos, densidades, fortalecimiento de las ventajas competitivas y, más aún, la sociedad debe estar preparada con conocimiento e información suficiente para, junto con las administraciones territoriales, poder tomar decisiones sobre presupuesto, siempre en procura de ese bien común.

Para llevar a cabo ese proceso de participación de los grupos sociales se hace referencia directa a la división del territorio y, por tanto, se estima, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 388 (Congreso de la República de Colombia 1997), que

Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del Plan de Ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata en un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, en caso en el cual [sic] la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

Para la formulación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones civiles, a través de estrategias de representatividad, podrán designar personas que representen sus intereses para la discusión de los componentes urbano y rural del plan.

Este mismo artículo también señala que las organizaciones cívicas podrán participar en:

- Proponer, en los casos excepcionales señalados en las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamiento en zonas de escala vecinal. También podrán proponer al respecto en lo relacionado con normas de paisajismo y el tráfico vehicular, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público.
- Formular y proponer planes parciales.
- Ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas.

Pero en la vida real son evidentes una serie de dificultades de orden técnico y político que impiden realmente la construcción de ese “orden deseado”, quedando solamente como un orden que puede nacer de la voluntad de unos pocos.

### **Los planes de ordenamiento y la planificación del orden deseado**

En realidad cabría preguntarse sobre quién o quiénes construyen el orden deseado. En ocasiones son los expertos quienes realizan sus propuestas de modelos de ocupación territorial. Posteriormente, estas propuestas pasan por una instancia bastante compleja, el filtro político, que a su vez tiene bastante influencia de algunos sectores económicos. ¿Será que para algunos sectores resulta inconveniente esta apertura a una verdadera participación? En esas circunstancias no todos pueden intervenir en la construcción de ese orden deseado.

Se debe reiterar que la legitimidad de estos planes depende de si la sociedad ha participado o no y si se ha involucrado en las discusiones. La participación en los procesos de formulación de los planes de ordenamiento territorial ha sido interpretada desde distintos puntos de vista. Algunas administraciones consideran que participar es informar exclusivamente, y la toma en consideración de sus propuestas queda al margen de la construcción del plan. Otras, por el contrario, han avanzado hacia la construcción de un diálogo sobre los contenidos y orientación del plan.

En el proceso adelantado se encuentran una serie de vacíos en la incorporación de la participación en los procesos de planificación y gestión territorial, tema a analizar para aventurarse en la construcción de hipótesis que permitan encontrar alternativas que hagan más

efectiva la participación en los procesos de modernización municipal.

Los planes de ordenamiento territorial generaron una dinámica particular en cuanto a procesos de planificación se refiere con la mencionada Ley 388 (Congreso de la República de Colombia 1997), cuyos decretos reglamentarios, principalmente, el 3600 de 2007, plantean preceptos con relación a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas en este tipo de suelo, buscando así articular y actualizar lo planteado en la Constitución del 91, la Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 128 orgánica de áreas metropolitanas. Además, la Ley 388 plantea un cambio en la estructura tradicional de proyección de desarrollo futuro de los municipios.

Si el ordenamiento territorial significa generar un proceso para la construcción del orden deseado, esto solo se puede lograr a partir de los grupos sociales, sus problemáticas, su razón de ser como etnia o como grupo. No puede ser un ejercicio exclusivamente estadístico, normativo, sino que debe reconocer diferencias, tendencias socioculturales, la misma tradición histórica y las diferencias de género.

En la escala regional y nacional es más complicado generar ese orden deseado, como se verá más adelante, ya que sobre el territorio se superponen intereses de distinto orden, los ministerios no llegan a un acuerdo sobre el devenir del territorio y muchas veces existen orientaciones contradictorias. Al respecto, surgen muchas preguntas clave: ¿Cómo se participaría en esas escalas territoriales? ¿Cómo se construye ese orden deseado? ¿A partir de la superposición de lo que cada entidad pretende de acuerdo con sus competencias? ¿Haciendo una sumatoria de lo planteado a nivel local y regional o a partir de una discusión juiciosa generada desde el nivel nacional articulada con los niveles regional y local?

Estos aspectos son estratégicos para orientar un desarrollo sustentable, dado que si no hay un acuerdo colectivo en el nivel nacional, mucho menos puede esperarse que los municipios orienten sus vocaciones y modelos de organización del territorio de manera coherente y articulada con una visión regional.

Respecto al tema, un planteamiento a nivel nacional es el de construir un objetivo de ordenamiento del territorio que tome en consideración las características ambientales y socioculturales, un proyecto colectivo que aunque resulta utópico se hace cada vez más necesario.

## El ordenamiento territorial como instrumento para un desarrollo sustentable

Las sociedades se encuentran en una dinámica continua. Armonía y conflicto son los motores de este continuo movimiento que las proyecta hacia horizontes futuros. Algunos han creado un paradigma en cuanto a que dichas dinámicas necesariamente deben orientar hacia un determinado tipo de desarrollo, a veces entendido como crecimiento económico. Desde otras perspectivas se ha estimado la necesidad de que ese desarrollo contemple de manera determinante la articulación necesaria entre las dimensiones sociocultural, ambiental y política; pero realmente en ese proceso se ha generado una degradación de recursos ambientales en la mayoría de las zonas del territorio nacional.

Como lo señala Massiris (2000), el conflicto se da entre las posibilidades de conservar los recursos y condiciones ambientales, y continuar con un modelo de producción económico cuyos costos de producción no contemplan los costos ambientales de estas actividades.

En el documento de Guimaraes (1994, 51-53), en el cual se realiza una crítica al desarrollo sustentable, se plantea la pregunta acerca de si este es una propuesta alternativa o el fruto de una retórica neoliberal.

Para diseñar un concepto alternativo de desarrollo sustentable, Guimaraes señala la necesidad de estimar en los análisis al menos cuatro componentes de esta sustentabilidad, a saber: I) la sustentabilidad ecológica, referida al manejo adecuado y la conservación de los recursos naturales para las actividades productivas; II) la sustentabilidad ambiental, relacionada con el mantenimiento de la capacidad de sustento de los ecosistemas o su capacidad de responder adecuadamente a las agresiones antrópicas; III) la sustentabilidad social, referida al mejoramiento de la calidad de vida de la población, y IV) la sustentabilidad política, referida básicamente al proceso de construcción de ciudadanía.

Se esperaría que con una adecuada relación de estas cuatro nociones sería posible conseguir un desarrollo sustentable. Sin embargo, estaría de fondo el tema del cambio del modelo predominantemente económico por uno más equilibrado en el que se considere de igual peso un enfoque social y político.

Pero el asunto no es tan sencillo, dado que los países forman parte de un sistema mundial en el cual cada uno debe comprometerse con un nuevo modelo. Como denuncia el mismo Guimaraes (2006, 134): “no se puede

escapar de la realidad de que será imposible alcanzar un estilo de desarrollo ambiental y socialmente sustentable, sin que todos los países estén dispuestos a cambiar su patrón actual de crecimiento y de incorporación del patrimonio natural”, tema de discusión y de no acuerdo en la pasada cumbre de Copenhague.

Sin el acuerdo en cuanto a un nuevo orden (local, regional y mundial) deseado los esfuerzos locales pueden resultar insuficientes para recuperarnos de la crisis ambiental actual. Para América Latina, particularmente, se señala la pobreza y la falta de planificación como los factores más determinantes de la situación de contaminación creciente de los recursos de aire, suelo y agua (Guimaraes 2006, 132)

Respecto a la inequidad y la pobreza, Leff (1994) señala que el problema no se basa solamente en imponer un límite económico absoluto a la explotación de los recursos, sino en el acceso social a los bienes naturales y a la propiedad de los medios naturales y tecnológicos de producción. Se esperaría que con un acceso más amplio de los grupos sociales a los bienes naturales sería posible establecer un manejo más claro de estos y quizá mayor transparencia en su utilización.

Se entiende el desarrollo sustentable en este artículo como aquel que va más allá de un desarrollo sostenible, que se contenta con mantener la cantidad de recursos disponibles para unas generaciones futuras sobre las cuales se anticipa un conocimiento de sus deseos. Esto se acerca más al planeamiento de Ángel (1994), en el cual se concibe el desarrollo sustentable como aquel que indica los esfuerzos realizados por una sociedad para lograr mantener ciertos equilibrios básicos que permitan la continuidad de la vida, equilibrios sin los que una sociedad no podría perpetuarse como tal.

Para analizar el tema de la sustentabilidad en el país, uno de los primeros factores que se deben tener en cuenta es el relacionado con el proceso vertiginoso de crecimiento de la población urbana desde los años cincuenta. Las tendencias van en aumento: en el informe de PNUD (2007) se muestran algunos datos sobre las tendencias demográficas para Colombia, en la cual la tasa de crecimiento demográfico 2005-2015 será de 1,2%. De acuerdo con ello en el año 2015 se la población urbana llegará al 75,7%.

Este proceso de urbanización acelerado, sufrido en las últimas décadas, se encuentra asociado con fuertes transformaciones en el estado de los recursos ambientales. Al respecto, Márquez (2004) señala que esta transformación es una destrucción de selvas y bosques, los

cuales han desaparecido y se han convertido en potreros y en áreas de cultivo, zonas de asentamientos humanos e infraestructura. La urbanización y su consabida concentración de población generan transformaciones en la oferta y calidad de los recursos: suelo, agua y aire.

En efecto, la urbanización genera presiones en el suelo, dado que esta es su base para la generación de proyectos de vivienda, implantación de equipamientos y vías de comunicación. La población demanda alimentos y agua potable en grandes cantidades para el uso doméstico e industrial. Además es necesario considerar que el suelo urbano tiene un mayor valor en metro cuadrado que la mayoría de los suelos rurales, aunque pueden existir excepciones si estos últimos representan una ventaja comparativa por su oferta natural, la presencia de recursos para explotar o su ubicación estratégica.

Un segundo factor a tener en cuenta en la distribución de la población y su consiguiente concentración urbana es el hecho de existir una alta concentración en la zona Andina y en el Caribe. Esto plantea de entrada una presión sobre los recursos naturales de las zonas densamente pobladas. En Colombia, la mayor cantidad de población se encuentra en los valles interandinos, que albergan la metrópoli nacional, los corredores urbanos del eje cafetero y el área metropolitana del Valle de Aburrá. En la costa Caribe se observa también la concentración en el sistema de ciudades de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.

Un tercer factor es la denominada huella ecológica, tal vez la muestra más importante del impacto de la ciudad en su área de influencia: por su dinámica se generan cambios importantes en el uso de los suelos vecinos y el uso del agua. Dada la necesidad de comunicarse entre asentamientos, los administradores territoriales deben transformar los paisajes a través de vías regionales y equipamientos.

En Colombia no se ha realizado una investigación que permita saber la huella ecológica. Sin embargo, Guhl (2002) plantea que si los 40 millones de colombianos tienen una huella ecológica promedio de 2 hectáreas por persona, se necesitaría de 80 millones de hectáreas para mantener la actual forma de vida. Esto plantea un panorama positivo, dado que Colombia posee aún una capacidad ecológica de reserva, lo cual le confiere un recurso muy importante que se debe saber aprovechar.

A pesar de este panorama, Guhl (2002) plantea que para Bogotá es distinto, dado que con sus 6.5 millones de habitantes y su concentración de actividades ha generado externalidades negativas sobre los municipios

vecinos, siendo los principales factores la importación de agua y la contaminación del río Bogotá.

Un cuarto factor a mencionar es que el país se encuentra dividido en pequeños municipios de menos de 30.000 habitantes. Esto plantea de entrada un tema que se debe tener en cuenta y es que muchas veces se fragmenta una visión integral de áreas estratégicas de reserva, lo cual impide un adecuado manejo ambiental.

Un quinto factor a tener en cuenta es la debilidad de una visión regional: recuérdese el origen urbano de la Ley 388. Sin embargo, se han realizado esfuerzos por proyectar una visión regional. En el análisis hecho en el 2003 como parte de una investigación de carácter interdisciplinario financiada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se observaba en los POT que la visión urbana regional es muy débil: apenas queda insinuada, a pesar de la existencia de temas claramente supramunicipales. También es ausente una reflexión más profunda sobre la población sus orígenes y sus patrones culturales, entre otros.

Los municipios no pueden asumir de manera individual estos procesos de desarrollo, porque al contrario de lo que se pretende con la Ley 388 que es sumar esfuerzos y fortalecer las vocaciones territoriales para la competitividad, tal vez se gestando una mayor atomización de problemáticas y recursos. Este asunto es de especial importancia, ya que el tema ambiental es tan complejo que en la mayoría de los casos trasciende límites municipales, por ejemplo, el tema de la vivienda, de los servicios públicos y del balance hídrico, por citar solo algunos casos.

Por falta de una visión regional, existe en varios casos la descoordinación en los criterios para la planeación en el uso del suelo. Un ejemplo sobre el particular lo plantea Andrade (2004, 159):

Los municipios de Cota y Funza, en la parte que colinda con el río Bogotá, definieron suelos para uso industrial, dándole así un tratamiento completamente diferente al de protección en el costado del Distrito Capital (zona de manejo y protección ambiental, ZMPA). En el meandro del Say, que hace parte de los humedales del D. C. se presentan conflictos con el municipio colindante, pues el uso asignado por esa entidad no es el mismo que el que le ha dado Bogotá. La misma situación se observa en el sistema orográfico de los cerros de la Sabana de Bogotá en donde los POT municipales no definieron el uso de forma acorde con la necesidad de conservar la conectividad ecológica con la reserva forestal de los cerros de Bogotá. En suma, el producto territorial que surge del conjunto de

los POT municipales no es suficiente para construir una visión integral acorde con el concepto de BEP regional.

Este ejemplo se repite en varios municipios del país, poniendo en evidencia el tema de la fragmentación.

Un sexto factor a tener en cuenta, que es determinante en el tema de la sustentabilidad, es la existencia de un modelo económico basado, en gran porcentaje, en una economía extractiva sobre recursos no renovables, entendidos, de acuerdo con Martínez (2001), como aquellos cuya utilización económica disminuye necesariamente la cantidad disponible de reservas y sobre los cuales no existen regulaciones comunes mundiales para establecer los criterios de reservas internacionales.

En efecto, la economía de los países denominados del tercer mundo se basa en la exportación de materia prima y recursos no renovables, por ello el consumo de recursos no renovables ha llegado a límites antes no vistos. También para generar ingresos pueden llegar a acuerdos para importar residuos generados por los procesos productivos de los países denominados del norte.

Algunos datos presentados por Naciones Unidas (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos 1996, 325) muestran que, para el año 1991,

El consumo promedio de energía per cápita en África era 12 giga julios; en Canadá, Estados Unidos, Australia y muchas de las naciones europeas más ricas era de 15 a 30 veces esta cifra. Australia y la mayoría de los países europeos más ricos tenían consumos entre 160 y 220 y los Estados Unidos y Canadá tenían cerca de 320. Entre los países africanos y asiáticos más pobres, el promedio per cápita era entre 1 y 10. El consumo de acero per cápita dentro de los países de la OCDE es de 450 kilos comparado con 43 kilos en el sur

La constitución geológica de Colombia permite que este sea un país con gran potencial minero. En las últimas décadas el país entró en la extracción a gran escala de carbón, petróleo y níquel. Vergara (2004) señala que actualmente hay 17 frentes activos en el país, en zonas de bosques y páramos andinos, piedemontes de la llanura Caribe y selvas del Pacífico y el Amazonas. Esta actividad económica afecta valiosos recursos naturales, cuencas hidrográficas, parques naturales y territorios indígenas.

En relación con estas condiciones es preocupante el hecho de la proliferación de títulos mineros sobre todos los departamentos menos el Amazonas. Los más titulados son Boyacá, Chocó, Santander, Cundinamarca,

Cauca, Cesar. Las titulaciones permitirían la extracción de materiales como arcillas, carbón, materiales de construcción, oro, uranio, roca, esmeraldas, hierro, minerales metálicos, molibdeno, asfalto, minerales preciosos, caliza y arenas. Aquí se debe recordar que el Estado colombiano es el dueño del subsuelo: 615 títulos mineros adjudicados desde noviembre 2008 a agosto de 2009 (Ingeominas 2009).

En el último seminario de la Procuraduría sobre páramos y áreas protegidas, realizado los días 13 y 14 de octubre del 2009, el propio Ministro del Medio Ambiente reconocía que la mayoría de estos títulos otorgados y por aprobar se encuentran sobre zonas de áreas protegidas y páramos.

## Conclusiones

Ante todo debe concebirse el ordenamiento como un instrumento que permite, a través de un ejercicio prospectivo, generar un modelo de ocupación territorial donde se fortalecen las vocaciones de los territorios, y es posible tener criterios técnicos para subsanar los conflictos en el uso de los suelos, armonizando y salvando zonas de interés ambiental y cultural. En este sentido, el ordenamiento no debe concebirse como una obligación más, sino como un instrumento que permita construir sobre un territorio un orden deseado y orientado hacia el horizonte de una sustentabilidad ambiental.

La contribución del ordenamiento a la sustentabilidad debe entenderse en sus distintos niveles territoriales. Algunas consideraciones al respecto son las siguientes.

### Escala nacional

A esta escala el ordenamiento territorial como instrumento de planificación debe contribuir a la construcción de una visión del territorio nacional, donde se señalen áreas estratégicas de interés ambiental para el país. La nación debe establecer de manera prioritaria qué tipo de país se requiere de acuerdo a sus componentes ambientales y socioculturales y, en concordancia, establecer un modelo adecuado que le dé prevalencia a las relaciones armónicas entre economía y sustentabilidad ambiental.

Se debe investigar más sobre la importancia económica de los servicios ambientales y las entidades deben tener información disponible para la toma de decisiones. No siempre lo más conveniente es la economía extractiva, se requiere de políticas que permitan orientar

actividades hacia otros horizontes signados por la necesidad de una sustentabilidad que permita el desarrollo pleno de la vida.

Pero como el ordenamiento es solo un instrumento sus hallazgos y determinación de balances entre las dimensiones ecológica, social y cultural debe complementarse con una voluntad política y un genuino interés por el tema ambiental, no desde el punto de vista demagógico sino como una posibilidad para el desarrollo, como un instrumento para la construcción de un orden sustentable para todos.

En esta misma escala, la información generada en esta visión nacional debe ser compartida por todas sus entidades, lo cual permitirá una toma de decisiones real. Es importante tener en cuenta que Ingeominas ha aprobado títulos mineros en zonas de reserva, tal vez porque no posee la información actualizada sobre zonas de protección, evidencia de una desarticulación institucional o de intereses particulares de carácter económico que priman sobre la sustentabilidad ambiental.

Ante esta desinformación se pueden tomar decisiones con implicaciones negativas y críticas para la sostenibilidad del país. Frente al riesgo de las titulaciones mineras sobre áreas de protección, podría pensarse al respecto en un sistema de información territorial que se alimentara con información de las distintas entidades territoriales y que a su vez permitiera una toma de decisiones con conocimiento sobre las implicaciones de ciertas intervenciones en la sustentabilidad ambiental del país.

Es necesario contemplar los procesos de ordenamiento como una herramienta que permita la determinación de nuevas zonas de protección, con un manejo que propenda hacia la continuidad de la vida de pequeñas poblaciones incorporándolas en las estrategias de protección.

Al respecto, en los encuentros de la Comisión de Parques Naturales y Áreas Protegidas de Naciones Unidas en la década de 1980, surge una concepción sobre la dimensión humana de la conservación. En palabras de Maldonado (2005, 191): "las medidas conservacionistas que no sean socialmente aceptadas y defendidas por la mayoría de la población a la larga fracasan". Y esto es lógico, dado que si los grupos sociales no las reconocen o no sienten identificación cultural y simbólica con ellas, entonces no existen para su imaginario colectivo. Por ende, resultan extrañas para su actuar cotidiano, y este es un factor determinante en términos de manejo y conservación ambiental.

## A escala regional

Muchos de los problemas ambientales locales y/o urbanos solo pueden ser entendidos desde una perspectiva regional o, como lo plantea Fernández (2000, 181-190), desde una perspectiva contextual, principalmente, en áreas de relativo bajo desarrollo socioeconómico.

El nivel regional, unido a partir las propuestas de regionalización que tengan en cuenta estructuras ecológicas regionales, puede ser un punto de encuentro a partir del cual construir un ordenamiento regional sostenible, aspecto primordial a tener en cuenta con relación a la sustentabilidad. El ordenamiento permitirá determinar zonas de interés ambiental regional y el ordenamiento de macrocuencas hidrográficas.

Hasta el momento, las corporaciones ambientales tienen una visión regional, pero requieren mayor apoyo logístico y mayores herramientas para incidir en esa visión de los municipios, de forma tal que los instrumentos de planificación, como son los POT, permitan coordinar la toma de decisiones sobre el uso del suelo.

El Informe de la Procuraduría (2009) plantea algunos factores que impiden la realización de acciones efectivas por parte de las corporaciones ambientales regionales, entre ellos se encuentra la falta de información y la falta de recursos técnicos y financieros, dado que para cumplir con los planes de manejo ambiental, se debe generar información y no existe la capacidad para obtener información primaria. La información catastral está desactualizada y presenta peor situación en zonas de comunidades indígenas, cuyos títulos se remontan a la Colonia. Se señala así mismo que los planes de ordenamiento territorial se ven afectados por decisiones contenidas en otras disposiciones legales, y no se entiende la diferencia entre ordenamiento predial, territorial, de cuenca y zonificación.

Otro factor a tener en cuenta es que aunque existe un alto interés de las comunidades asentadas en el área de influencia de los ecosistemas, como el de páramos, se plantea por parte de las comunidades que la mayoría de los estudios ambientales desconocen los contextos históricos y culturales, por tanto se utiliza un lenguaje difícil para las comunidades (Procuraduría 2009). Esto constituye un factor determinante para la generación de desencuentros entre la visión de las instituciones, de los pobladores y de actores sociales locales.

Muchos municipios son tan pequeños que tienen grandes debilidades institucionales, pero deben afron-

tar responsabilidades en el manejo de un ecosistema o de un área especial, por ejemplo, el municipio de Zapayán y sus ciénagas. Por ello, el papel del departamento es de vital importancia dado su nivel intermedio entre los niveles nacional, regional y local. Los departamentos deben tomarse en serio su papel de orientar adecuadamente un modelo de ocupación territorial que permita detectar problemas e incidir en políticas de un manejo regional del territorio

Otro aspecto importante a tener en cuenta en el tema del ordenamiento es la posibilidad de que este instrumento permita dirimir los litigios por límites entre territorios. Recientemente, esta noticia se anunció en el periódico *El Tiempo*:

La asignación de regalías petroleras a La Macarena y no a San Vicente del Caguán, municipios que desde hace cerca de 30 años sostienen un conflicto limítrofe por una zona rica en hidrocarburos, fue la excusa para que habitantes del área del Caguán decidieran bloquear la vía que conduce hacia el sur del Meta [...]. Por eso, según el mandatario, con el apoyo de la Fuerza Aérea, el Fondo rotatorio del Ejército y la Fudra se realizará un puente aéreo para llevar alimentos a esa población con 5.600 habitantes, [...] son 10.300 km cuadrados de zona compartida, que San Vicente siempre ha atendido con servicios de salud y educación. En esa área están las inspecciones de San Juan de Lozada, El Recreo y Los Pozos. (*El Tiempo*, sábado 17 de octubre de 2009)

El ordenamiento debe permitir poner sobre la mesa de discusión las disputas por los límites territoriales y, de manera concertada, establecer criterios que permitan superarlas claramente y, así mismo, superar el abandono de zonas estratégicas desde el punto de vista geográfico y ambiental.

### A escala local

No hay que olvidar la importancia de la escala local y, por ende, la participación de los actores sociales en su construcción. Se debe trabajar más en pro de un encuentro del ciudadano con su territorio, para fortalecer procesos de identificación y apropiación cultural de este, lo que sin duda redundará en la construcción de un orden deseado. En este sentido es conveniente destacar la labor de algunos cabildos verdes, organizaciones ecológicas juveniles y otras pequeñas organizaciones con proyectos de recuperación de cuencas, manejo de residuos sólidos y proyectos agroecológicos, entre otros (Rojas 1999).

Es urgente fortalecer los procesos de participación social en la construcción de un orden deseado de carácter sustentable. Guimaraes (2006, 130) señala al respecto que “el desafío que se presenta, pues, para los gobiernos y la sociedad latinoamericana y caribeña es el de garantizar la existencia de un proceso transparente, informado y participativo para el debate y la toma de decisiones en pos de la sostenibilidad”.

Estos aspectos son estratégicos para orientar un desarrollo sustentable, dado que si no hay un acuerdo colectivo a nivel nacional, mucho menos puede esperarse que los municipios orienten sus vocaciones y modelos de organización del territorio de manera coherente y articulada con una visión de carácter supramunicipal, ya sea nacional o regional.

Y por último, como lo planteó sabiamente el indígena kagaba, “para ordenar el territorio hay que ordenar primero el pensamiento”, ese pensamiento que en este momento requiere una orientación que permita nuevos encuentros con la naturaleza y con el territorio, ya que, como lo señala Leff (2009, 10), “la crisis ambiental, esa crisis en sustentabilidad, es en esencia una crisis del conocimiento, es decir, una crisis del pensamiento”.

### Yolanda Teresa Hernández Peña

Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia, ingeniera catastral y geodesta por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes, candidata a doctor en Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de planta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Proyecto curricular: Especialización en Ambiente y Desarrollo Local, Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

## Referencias

- Andrade, Ángela. 1994. *El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Comisión de ordenamiento territorial*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Andrade, Germán. 2005. La continuidad de los parques y el espacio público en Bogotá y su entorno. Hacia un sistema regional y distrital de áreas protegidas. En *Región, ciudad y áreas protegidas*, ed. Felipe Cárdenas, 149-180. Bogotá: Fescol.
- Ángel Maya, Augusto. 1994. Desarrollo sustentable o cambio cultural. En *Memorias del I Seminario-Taller Internacional "El desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI"*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Aristizábal, Luis H. 1987. La Tunja de Inés de Hinojosa y Juan de Castellanos. *Boletín Cultural y Bibliográfico n.º 13*. Biblioteca Luis Ángel Arango. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boletin13/bolez3a.htm>.
- Borja, Miquel. 2000. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Carlos Costa. 2009. Minería en páramos. Ponencia presentada en el Foro Páramos para la Vida, organizado por la Procuraduría General de la Nación, Bogotá 13 y 14 de octubre. [http://www.procuraduria.gov.co/descargas/eventos/eventos2009/octubre/foro\\_paramos/Presentacion%20Dr\\_Carlos\\_Costa\\_ministro\\_medio\\_ambiente.ppt](http://www.procuraduria.gov.co/descargas/eventos/eventos2009/octubre/foro_paramos/Presentacion%20Dr_Carlos_Costa_ministro_medio_ambiente.ppt). (Consultado el 15 de marzo del 2010).
- Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1984. Recomendación no. R (84) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa. <http://www.euskonews.com/0061zbnk/gaia6102es.html> (consultado el 22 de octubre del 2008).
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. 1996. *Un mundo en proceso de Urbanización*. Bogotá: Tercer Mundo editores.
- Congreso de la República de Colombia. 1989. Ley 9 de 1989. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175> (consultado el 15 de marzo del 2010).
- Congreso de la República de Colombia. 1991. Ley orgánica de ordenamiento territorial. Constitución Política de 1991. Título XI Capítulo 1. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. 1997. Ley 388 de 1997. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0388_1997.html) (consultado el 15 de marzo del 2010).
- Congreso de la República de Colombia. Ley 70 de 1993. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley\\_0070\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0070_1993.html) (consultado el 15 de marzo del 2010).
- Conpes. 2004. Consejo Nacional de Política económica y social. Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- El Tiempo*. 2009. Habitantes de San Vicente impiden paso hacia la Macarena. Un pueblo bloquea a otro por regalía. 17 de octubre.
- Fals Borda, Orlando. 1996. *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Fernández, Roberto. 2000. *La ciudad verde. Teoría de la gestión ambiental urbana*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- García Márquez, Gabriel. 2007. *Cien años de soledad*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Gravaldá, Marc. 2003. *La recolonización. Repsol en América Latina: invasión y resistencia*. Barcelona: Icaria.
- Guhl, Ernesto. 2002. La huella ecológica. *El Tiempo*, mayo. [www.quinaxi.org/apc-aa-files/.../La\\_huella\\_ecologica.pdf](http://www.quinaxi.org/apc-aa-files/.../La_huella_ecologica.pdf) (consultado el 22 de septiembre del 2009).
- Guimaraes, R. 1994. El desarrollo sustentable: una propuesta alternativa o retórica neoliberal? *Eure XX* (61): 41-56. <http://www.eure.cl/articulos/310/el-desarrollo-sustentable-propuesta-alternativa-o-retorica-neoliberal/> (consultado el 24 de abril de 2010).
- Guimarães, Roberto. 2006. Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002. En *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, ed. Héctor Alimonda, 123-150. Buenos Aires: Clacso. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hali/C4RGuimaraes.pdf>.
- Herrera, Martha. 2002. *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las llanuras del Caribe y en los Andes Centrales neogranadinos, siglo XVIII* Bogotá: Academia Colombiana de la Historia.
- Ingeominas. Listado de títulos mineros firmados por la Dirección del Servicio Minero Ingeominas. <http://www.ingegominas.gov.co/content/view/full/872/361/lang,es/>.
- Leff, Enrique. 1994. *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Bogotá: Siglo XXI.
- Leff, Enrique. 2009. *Universidad, saber ambiental y sustentabilidad*. Bogotá: Universidad Javeriana.

- Lévi-Strauss, Claude. 1997. *El pensamiento salvaje*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado, María Mercedes. 2005. ¿Son posibles las áreas protegidas alrededor de las grandes ciudades? A propósito de los cerros orientales de Bogotá. En *Región, ciudad y áreas protegidas*, ed. Felipe Cárdenas, 1-31. Bogotá: Fescol.
- Márquez, Germán. 2004. *Mapas de un fracaso. Naturaleza y conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, Alier Joan y Jusmet Jordi Roca. 2001. *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Massiris, Ángel. 2000. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. Biblioteca Luis Ángel Arango. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm> (consultado el 26 de febrero del 2009).
- Mindesarrollo. 1997. Ley 388 de 1997. Ley de desarrollo territorial. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico.
- Ministerio de Desarrollo Económico. 1995. *Política urbana. Ciudades y ciudadanía*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico.
- PNUD. 2007. *Informe sobre desarrollo humano. 2007-2008. La lucha contra el cambio climático. Solidaridad frente al mundo dividido*. Nueva York: Naciones Unidas. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_SP\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf).
- Procuraduría General de la Nación. 2009. *Páramos para la vida. Informe preventivo*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Rojas, Manuel. 1999. *Construyendo procesos de gestión ambiental participativa*. Bogotá: Fescol-Departamento Nacional de Planeación.
- Sánchez, Esther. 1994. Los Pueblos Indígenas en Colombia. Derechos, políticas y desafíos. Bogotá: Acnur. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4885.pdf>.
- Thomas K. 2003. *O homem e o mundo natural; mudanças de atitude em relação as plantas e aos animais (1500-1800)* São Paulo. Companhia das letras.
- Vegara, Otto. 2004. Conflicto y ordenamiento territorial en regiones con potencial minero en Colombia. En *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, ed. Gustavo Montañez et al., 403-419. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Red de estudios de espacio y territorio.
- Zambrano, Fabio. 2002. La ciudad en la historia. En *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.