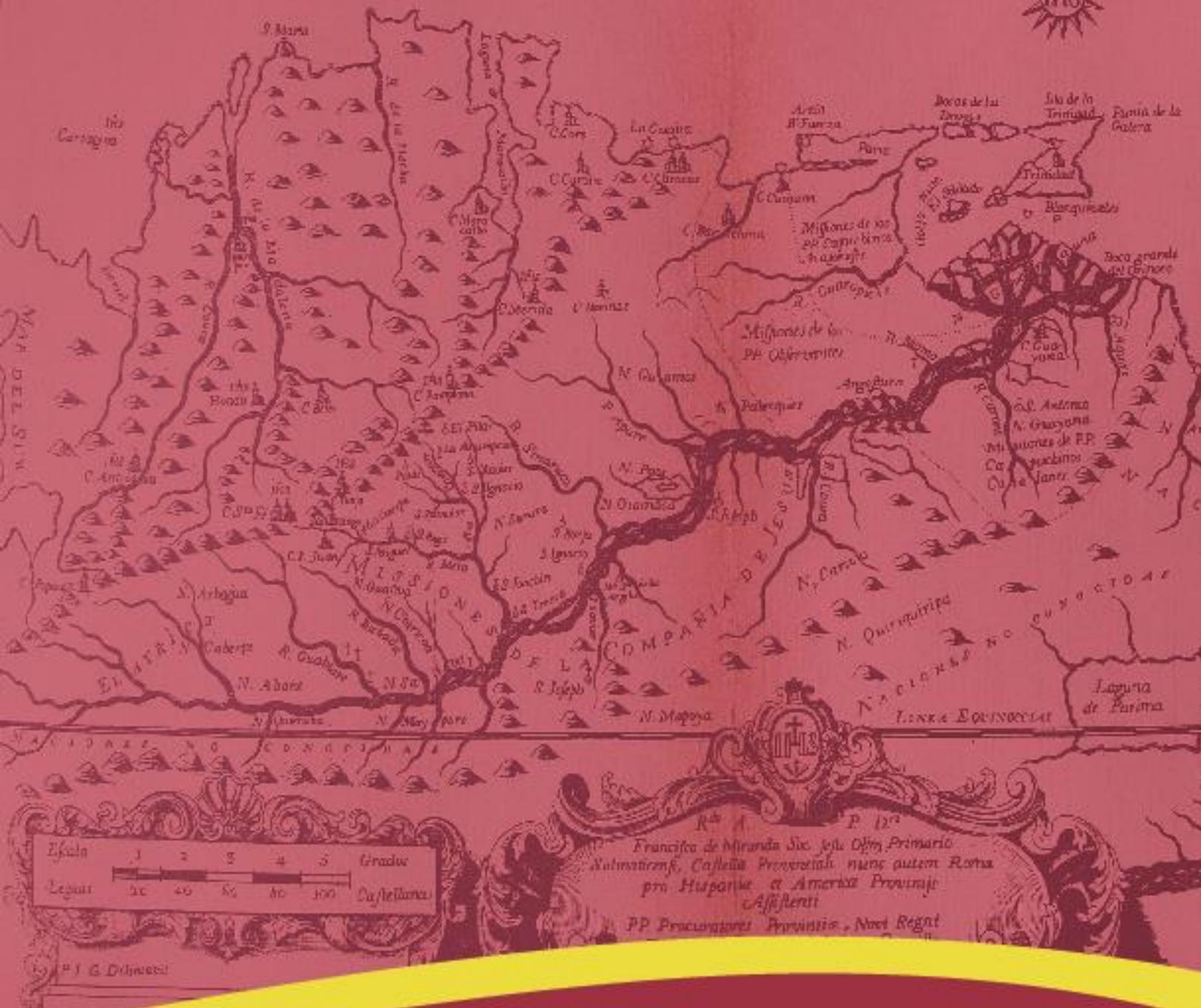


# MAR DEL NORTE



## Revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Acacias, Meta

Documento de Memoria Justificativa



Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - CIDER



Dr. Arcenio Vargas Álvarez  
**Alcalde 2012-2015**

Dra. Sandra Patricia Ramos Lozano  
**Secretaria de Planeación y Vivienda**

### **Agradecimientos**

Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, Gobernación del Meta, Alcaldía Municipal de Acacias, Integrantes de las juntas de acción comunal, Integrantes juntas de acueductos veredales, Gremios, Instituciones educativas, Entidades Públicas y Privadas, Líderes juveniles, Líderes comunitarios, Asociaciones de ambientalistas, Organizaciones Ambientales, Parques Nacionales, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, Servicio Geológico Colombiano – SGC, Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo - CIDER y a la comunidad Acacireña que participó en la construcción, edición y apropiación del diagnóstico territorial, para la construcción del Plan Básico participativo de Ordenamiento Territorial PBOT 2015.

### **Equipo CIDER - PBOT**

**Director:** PhD. Politólogo Andrés Hernández

**Dimensión económica, social y demográfica:** PhD. Geografía Javier Armando Pineda; PhD. Economía Juan Mauricio Benavides; Economista Silvia Pérez Moreno.

**Dimensión Ambiental:** Mg Esp. Gestión Ambiental Alexander Vaca; Mg Recursos Hídricos Alejandro Franco.

**Dimensión Funcional:** Mg Planeamiento Urbano Ing. Luisa Cristina Burbano; Arq. Rafael Achury Briceño, Arq. Jesús David Reyes, Ing. Ambiental Nataly Andrea Sáenz, Ing. Civil Angie Paola García, Ing. Civil Juan José Trujillo.

**Dimensión Normativa y Propuesta Urbanística:** PhD Urbanismo Arq. Isabel Arteaga; Mg Urbanismo Catalina Villegas

**Sistemas de Información Geográfica:** Ing. Catastral y Geodesta Jairo Alonso Ávila Zabala.

**Gestión del Riesgo:** Esp. Gestión del Riesgo Carlos Alvarado, Geógrafo Cristhian Molina, Geóloga Viviana Londoño.

**Dimensión Institucional y Participación;** Esp. Gestión Regional del Desarrollo Diana Muñoz.

**Equipo comunicaciones:** Comunicadora Susana Londoño, Diseñador Roger Rossi

**Apoyo dimensión rural:** Esp. Gestión Regional del Desarrollo Diana Muñoz. Geógrafo Cristhian Molina Calderón; PhD Urbanismo Arq. Isabel Arteaga; Mg Planeamiento Urbano Ing. Luisa Cristina Burbano; Lic. Manuel Prieto; Ing. Agrónomo Alejandro Montes

**Equipo Apoyo:** Lorena Pinilla, Darío Ávila.

## TABLA DE CONTENIDO

1. MARCO NORMATIVO Y LEGAL .....	5
1.1. DEFINICIÓN Y ALCANCE DEL <i>ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO</i> EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO.....	5
1.1.1. Ordenamiento del territorio como <i>planeación física y planeación integral</i> del territorio	6
1.1.2. Principios legales que orientan el ordenamiento territorial.....	11
1.1.3. De la descentralización basada en el fortalecimiento municipal al nuevo énfasis en la articulación regional.....	12
1.1.4. Los instrumentos de planeación y de gestión.....	19
1.2. IDENTIFICACIÓN Y MAPEO DE LA NORMATIVIDAD Y DE LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS Y LA NECESIDAD DE ARTICULACIÓN Y COHERENCIA NORMATIVA.....	22
1.2.1. Las determinantes de superior jerarquía definidas en la Ley 388 de 1997 .....	22
1.2.2. Las determinantes ambientales .....	25
1.2.3. Las determinantes del suelo rural.....	29
1.2.4. La obligación de incorporación de la gestión integral del riesgo en los PBOT.....	31
1.2.5. Sistema funcional y de espacio público.....	32
1.2.6. Vivienda social.....	33
1.2.7. Licencias urbanísticas: Decreto Nacional 097 de 2006 y 1469 de 2010.....	35
1.2.8. Tabla síntesis de normatividad aplicable por temas de ordenamiento .....	36
1.3. TIPO O MODALIDAD DE REVISIÓN .....	37
1.3.1. Marco normativo de la revisión. ....	37
1.3.2. El PBOT como instrumento de ordenamiento del territorio. Características y contenido mínimo .....	38
1.3.3. El vencimiento de plazos de las normas urbanísticas .....	41
1.3.4. Modalidad de revisión y vigencias del PBOT de Acacías.....	43
2. HECHOS NUEVOS Y CONTEXTO ACTUAL DEL MUNICIPIO QUE JUSTIFICAN LA REVISIÓN DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS ESTRUCTURALES Y DEL CONTENIDO URBANO Y RURAL DE MEDIANO Y CORTO PLAZO .....	47
3. BIBLIOGRAFÍA .....	51

## INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como finalidad presentar las razones que motivan y justifican adelantar el trámite de *revisión ordinaria* de los contenidos estructurales de largo plazo del Acuerdo 021 de 2000 y del contenido urbano y rural de mediano y corto plazo del Acuerdo 184 de 2011, conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y en el literal a) del artículo 9 del Decreto 4002 de 2004.

En ese sentido, el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 establece que las revisiones ordinarias,

[d]eberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

Por otro lado, el literal a) del artículo 9 del Decreto 4002 arriba mencionado, señala que el documento de la *memoria justificativa* debe indicar con precisión la *necesidad*, la *conveniencia* y el *propósito* de las modificaciones que se pretenden adelantar. Como se verá en los siguientes acápite, el documento presenta una serie de hechos y de dinámicas que se están presentando actualmente en el municipio y que se enmarcan en las hipótesis y en los requisitos de los artículos transcritos. El propósito entonces es hacer primero una lectura del territorio de Acacías teniendo como referencia el marco normativo y las políticas de ordenamiento del territorio a nivel nacional, regional y local, para posteriormente precisar las razones que conforme a la ley, justifican la revisión de las normas urbanísticas del PBOT adoptado en el año 2000 y de la modificación excepcional adelantada en el 2011.

La estructura del documento es entonces la siguiente: la primera parte, relacionada con el marco normativo en la que, en primer lugar, se propone una precisión sobre el contenido y alcance de las políticas y de la normatividad nacional relacionada con el ordenamiento territorial, haciendo énfasis en los principios que sustentan el sistema urbanístico colombiano, específicamente la *autonomía municipal* y la *asociatividad regional* como ejes para potencializar el desarrollo de Acacías. Uno de los retos es que la revisión se realice no solo en el marco del ámbito municipal sino regional, pensando al municipio como un núcleo de un sistema territorial de mayor escala, en el que su equilibrio y sostenibilidad dependan de las interrelaciones con la región. En este contexto, también se llama la

atención sobre la importancia de la vinculación y coherencia de los instrumentos de *planeación física* con los de *planeación social, ambiental y económica*. Una revisión de los principios no estaría completa sin incluir el tema de la *participación* de los distintos actores en el proceso de formulación y adopción de los POT, que como se verá en el documento de participación, este proceso ha implicado retos importantes para la administración municipal y para el equipo de la Universidad de los Andes. Se hace finalmente un barrido por la normatividad relacionada con los instrumentos de gestión y de financiación llamando la atención sobre la importancia de que la revisión del PBOT incorpore un componente de gestión fuerte, que le permita a la administración municipal superar las deficiencias y la falta de capacidad institucional en la implementación de estos instrumentos.

En segundo lugar se hará referencia a las *determinantes de superior jerarquía* definidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 que tienen incidencia en la revisión del PBOT: en ese sentido, se mencionará la relevancia de que la revisión incorpore las determinantes ambientales regionales de Cormacarena, la legislación nacional sobre gestión del riesgo y las determinantes de suelo rural establecidas en el Decreto 3600 de 2007. La articulación normativa del PBOT con estos lineamientos supone para el municipio repensar el ordenamiento del suelo rural y de expansión, así como definir alternativas o estrategias frente a los conflictos en los usos del suelo que se vienen presentando actualmente en estas áreas. Se incluye también la revisión de la jurisprudencia más relevante sobre el rol de los municipios en la toma de decisiones en las autorizaciones del gobierno nacional a la explotación de recursos naturales, en razón de la importante presencia de la actividad de hidrocarburos en el municipio. También se propone una revisión de las normas de espacio público, infraestructura vial y vivienda social, identificando las posibilidades y los retos que este contexto normativo tiene para el municipio.

En tercer lugar, se precisa el alcance del trámite de revisión ordinaria, así como las vigencias y los plazos definidos en la ley, para analizar la vigencia del Acuerdo 021 de 2000 y del Acuerdo 184 de 2011 respectivamente.

En la segunda parte, se hará referencia a los hechos nuevos que justifican la necesidad de adaptar el PBOT a un nuevo contexto, y por tanto, de garantizar que el instrumento responda de manera efectiva a estas circunstancias que impactan la regulación y gestión del suelo del municipio. Es importante señalar que estas circunstancias responden a las causales o hipótesis de revisión señaladas en numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388, al que se hizo referencia en la parte introductoria del documento. Finalmente, se expondrán las razones de *necesidad, conveniencia y propósito* de la revisión, que se reitera, definen el

alcance de la memoria justificativa, en los términos del literal a) del artículo 9 del Decreto 4002 al que también se hizo referencia con anterioridad.

## 1. MARCO NORMATIVO Y LEGAL

En este acápite se presentan las políticas, las normas y los principios que sustentan el sistema urbanístico colombiano, con el fin de identificar la articulación del Acuerdo 021 de 2000 y el Acuerdo 184 de 2011 a este contexto normativo. Este ejercicio resulta útil para el trabajo que viene adelantando el equipo consultor, dado que permite identificar las necesidades y los retos de articulación normativa del PBOT con la normatividad nacional, regional y local.

### 1.1. DEFINICIÓN Y ALCANCE DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO

Las decisiones de las autoridades públicas en la planificación y ordenamiento de los usos del suelo supone tener en cuenta tres niveles: en primer lugar, identificar la *normatividad* que debe guiar las decisiones sobre el territorio con el fin de que la actuación urbanística se ajuste a las orientaciones y prescripciones definidas en la ley. Un segundo nivel supone precisar las alternativas o figuras que permiten repensar al municipio en general y al territorio en particular, con el fin de definir reglas que permitan potencializar el desarrollo del ente territorial en el ámbito del contexto regional. En ese sentido, la hipótesis del equipo consultor es que el PBOT debe incorporar lógicas de asociatividad y de trabajo conjunto de Acacias con otros municipios, con el fin de garantizar una mejor estrategia de desarrollo regional y de una apropiada gestión de los usos del suelo. Un último nivel consiste en la aproximación al contexto normativo de los *instrumentos de planificación y de gestión* que permite identificar por un lado, los cuellos de botella en la administración municipal en la implementación de las normas del PBOT, y por el otro, las alternativas consagradas en la legislación, relacionadas con instrumentos no convencionales de financiación del desarrollo urbano, que permiten una mejor distribución de las cargas y beneficios. Estos tres niveles se desarrollan en este apartado.

### 1.1.1. Ordenamiento del territorio como *planeación física y planeación integral del territorio*

El concepto de *ordenamiento territorial* se encuentra en la definición que ofrece el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 que establece:

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

Por otro lado, el artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 también denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT) señala:

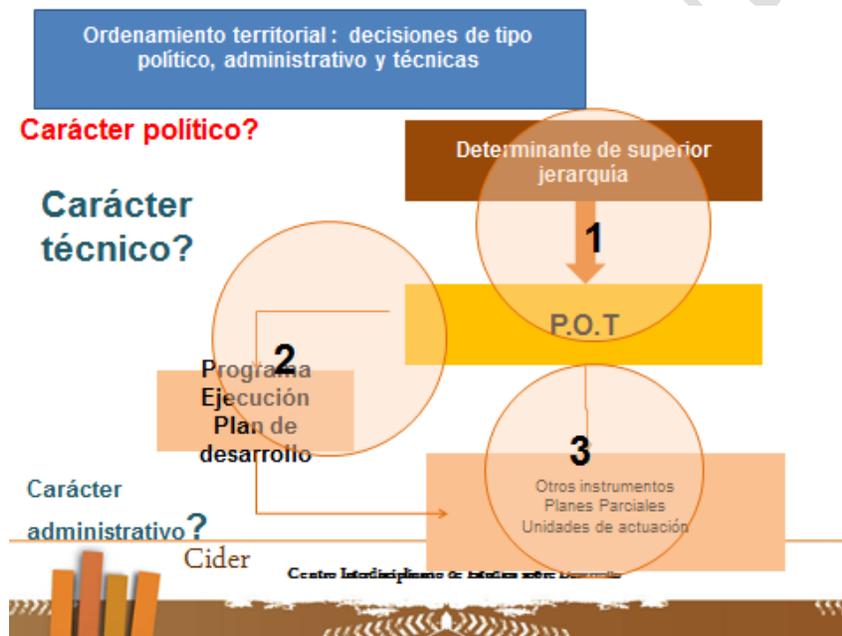
**Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.** El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional (...)

Como puede observarse, a pesar de que la definición de la Ley 1454 de 2011 propone un mayor énfasis en la *descentralización* y en la *integración regional*, lo cierto es que ambas definiciones contienen elementos comunes, que precisan el alcance de lo que significa adelantar la planificación de los usos del suelo. Puede decirse que estos aspectos transversales a los artículos antes referenciados son:

1. El ordenamiento del territorio supone la adopción de decisiones de tipo “político administrativo” y de planeación física por parte de las entidades territoriales.
2. El ordenamiento del territorio implica la articulación de la planificación física con la dimensión social, económica, ambiental y cultural del territorio.
3. Las decisiones que se toman sobre el territorio deben ser concertadas.
4. La regulación de los usos del suelo debe suponer también la asignación de recursos con el fin de que los programas y proyectos que se propongan sean viables y sostenibles.

El ordenamiento del territorio supone la adopción de decisiones de tipo político administrativo” y de planeación física por parte de las entidades territoriales. La siguiente gráfica ilustra la complejidad de los procesos de toma de decisiones en el ordenamiento territorial:

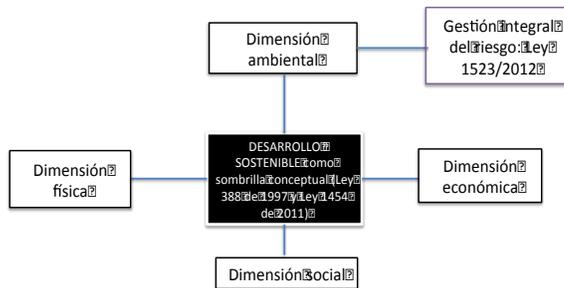


Fuente: Elaboración CIDER.

De otra parte, la definición del concepto de ordenamiento del territorio, así como la revisión de los principios contenidos en la Ley 388 de 1997 y en la LOOT evidencian una apuesta teórica en la normatividad colombiana que ha estado presente en los principales debates internacionales sobre la planeación urbana y es la noción de *desarrollo sostenible*. En la versión más reciente de esta categoría, se señala que el desarrollo debe articular la

dimensión física con la social, la económica y la ambiental.<sup>1</sup> Para el caso de la normatividad colombiana, la siguiente gráfica ilustra la forma de articulación de estas dimensiones, identificando también el “lugar” del componente de *gestión del riesgo* en esta conceptualización, dado que conforme a la Ley 1523 de 2012 esta variable constituye una determinante ambiental:

### La sombrilla conceptual en las políticas de ordenamiento del territorio



Fuente: Elaboración CIDER.

En esta lógica, el proceso de planificación del territorio supone la necesidad de lograr una articulación y coherencia de los distintos instrumentos con vigencia en el territorio. Esto significa entonces que la *planeación física*, que se entiende como un proceso de largo plazo que encuentra su materialización en los planes de ordenamiento territorial, debe articularse a la *planeación económica y social* que se hace a través del instrumento de los planes de desarrollo, que son instrumentos que se proponen para el *corto y mediano plazo*.

La importancia de la vinculación o diálogo entre los POT y los planes de desarrollo está consagrada en el art. 21 de la Ley 388 de la siguiente manera:

**Artículo 21º.-** *Armonía con el plan de desarrollo del municipio.* El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y

<sup>1</sup> Sobre la noción de *ciudades sostenibles* véase Campbell, Scott. “Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development”, Campbell, Scott; Fainstein, Susan (ed). *Readings in Planning Theory*, 2nd ed. Oxford, Blackwell Publishing, 2003, pp. 435-458.

proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.

Quizás la forma más concreta de evidenciar esta articulación es a través de la figura del *programa de ejecución*. Este mecanismo, regulado en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997, se encuentra definido en los siguientes términos: “El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos”.

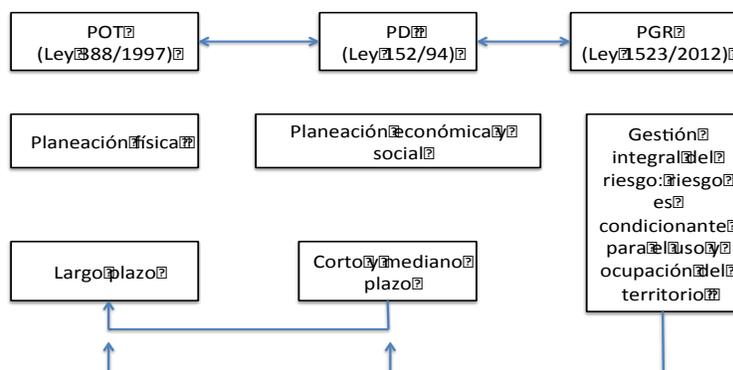
A renglón seguido se establece que,

[...] se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento.

Es importante que con ocasión de la revisión que se viene adelantando, la administración municipal efectivamente logre articular la versión ajustada del PBOT con el plan de desarrollo del nuevo alcalde. Se reitera en ese sentido, que el plan de ejecución y el plan de inversiones constituyen herramientas de articulación y de coherencia normativa que no solo contribuyen en la labor de planear conforme a las prioridades de ordenamiento, económicas, sociales y culturales, sino también en la asignación de recursos para la financiación del desarrollo del municipio.

De esta manera, la articulación y coherencia de los distintos instrumentos de planificación puede ilustrarse de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración CIDER.

Las decisiones que las autoridades nacionales y locales adopten sobre un territorio suponen entonces un ejercicio de articulación y coherencia de los distintos instrumentos y normas con vigencia en el municipio. El ejercicio de articulación y de coherencia normativa se hace en el apartado 2.2. del documento, en el que se identifican las determinantes de superior jerarquía que deben incluirse en el proceso de revisión de las normas urbanísticas del instrumento de planificación de 2000 y de 2011.

Otro aspecto transversal del ordenamiento del territorio es que las decisiones que se toman sobre el mismo deben ser concertadas. La responsabilidad de las autoridades locales de definir y de adoptar los POT no debe desconocer el proceso de participación de los distintos actores en el proceso de formulación y adopción de los instrumentos de planificación física del territorio. Es así como el artículo 4 de la Ley 388 establece que en los procesos de planeación y de gestión, las autoridades deberán “fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”. Según la norma, la participación en este tipo de procesos tiene como finalidad, “asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal”.

Si bien es cierto la normatividad colombiana reconoce la necesidad e importancia de los procesos participativos en la planeación urbana, la legislación se queda corta en definir el alcance de la participación, o mejor, de establecer claramente si se trata de informar, consultar o de abrir espacios de decisión para la definición de políticas, estrategias y proyectos de ordenamiento. En todo caso, según se verá más adelante, la ley prevé los

espacios de participación en la fase de formulación de los POT, así como el de los cabildos abiertos una vez el proyecto de acuerdo pasa a ser discutido en el concejo municipal.

De esta forma el ordenamiento del territorio encierra un proceso democrático de participación que encierra posturas diferentes y procesos en conflicto. Existe tensiones entre el ordenamiento que está en manos del mercado y el que es el resultado de procesos de planeación política, administrativa, técnica y participativa.

### 1.1.2. Principios legales que orientan el ordenamiento territorial

La anterior precisión conceptual sobre el significado y alcance del ordenamiento del territorio en la legislación colombiana se complementa con la aproximación a los principios legales que irradian la normativa sobre ordenamiento territorial y usos del suelo en Colombia. El artículo 2 de la Ley 388 de 1997 consagra un listado corto, que ha hecho carrera de manera importante en los POTs y en las burocracias encargadas de implementar estos planes en los municipios. Este artículo 2 contiene el siguiente listado:

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

El primero, la *función social y ecológica de la propiedad*, supone que los propietarios no tienen un derecho ilimitado, sino que deben ajustar el ejercicio de su derecho por ejemplo, a la regulación de los usos del suelo, específicamente a lo dispuesto en los POT. Así mismo, desde el punto de vista práctico, este principio implica que no toda las limitaciones a la propiedad por parte de las administraciones locales suponen una compensación o indemnización económica a favor del propietario, sino que constituyen cargas razonables que deben ser asumidas por los privados.

La prevalencia del *interés general sobre el particular* expresa las tensiones entre las posiciones frente al ordenamiento: de un lado, aquellas que enfatizan en los intereses individuales o grupales; y aquellas que reconocen la importancia de esfuerzos organizados de la planeación. Por ello se requieren evaluar las exigencias en función de su justificación legal, ambiental, económica y social. El principio del interés general sobre el particular se expresa también en el hecho que el ordenamiento del territorio es una política bajo la dirección del Estado. De esta forma, otro principio que caracteriza el sistema urbanístico colombiano es el de la *función pública del urbanismo* regulado en el artículo 3 de la Ley 388. Conforme a esta normativa, el ordenamiento del territorio es responsabilidad de las autoridades municipales y distritales, la cual se traduce en la formulación y adopción de

decisiones o normas que regulan los usos del suelo. Es clara la responsabilidad de las autoridades locales de adelantar los procesos de revisión (facultad que está en cabeza del alcalde) y de adoptar los correspondientes POT conforme a los requisitos de ley (la facultad está en principio en el concejo municipal y de manera residual en el alcalde).

Por otro lado, la *distribución equitativa de cargas y beneficios* ha venido adquiriendo relevancia en el contexto colombiano, en razón de la utilización de instrumentos de planificación definidos en la Ley 388 de 1997 como los planes parciales o las unidades de actuación urbanística. Estas figuras no solo implican la posibilidad de delimitar áreas para la intervención y la gestión asociada, sino que también suponen ámbitos para el reparto de los beneficios o aprovechamientos adicionales para los propietarios (que se traduce en mayores índices de edificabilidad o de densidad), y las respectivas cargas para los privados que suponen cesiones para espacio público, vías locales, infraestructura de servicios públicos y vivienda social.

El anterior listado de principios se complementa con lo dispuesto en el artículo 3 de la LOOT que en un enfoque o paradigma más contemporáneo, incluye una batería complementaria como la *descentralización*, la *regionalización*, *sostenibilidad*, *asociatividad*, *economía* y *buen gobierno*, entre otros.<sup>2</sup> En todo caso, estas prescripciones no son otra cosa que el reconocimiento de la autonomía territorial que tienen los municipios para regular los usos del suelo, conforme al numeral 7 del artículo 313 de la Constitución de 1991.

### **1.1.3. De la descentralización basada en el fortalecimiento municipal al nuevo énfasis en la articulación regional.**

Mientras en Colombia la Asamblea Constituyente de 1991 definía arreglos institucionales orientados a generar cambios profundos en las instituciones y en la sociedad colombiana, en el escenario internacional algunos organismos internacionales y de cooperación internacional promovían el discurso de la descentralización. En la década de los noventa, este paradigma se pensaba como una alternativa de producción de políticas públicas y de estrategias de desarrollo desde las comunidades locales y no desde los gobiernos nacionales, posibilitando la participación de los ciudadanos en estos escenarios. La descentralización entonces se incluyó en el texto constitucional de 1991, reconociendo la

---

<sup>2</sup> Este listado incluye: *Soberanía* y unidad nacional, *Autonomía*, *Descentralización*, *Integración*, *Regionalización*, *Sostenibilidad*, *Participación*, *Solidaridad* y *equidad territorial*, *Diversidad*, *Flexibilidad* y *gradualidad*, *Prospectiva*, *Paz* y *convivencia*, *Asociatividad*, *Responsabilidad* y *transparencia*, *Equidad social* y *equilibrio territorial*, *Economía* y *buen gobierno* y *Multietnicidad*.

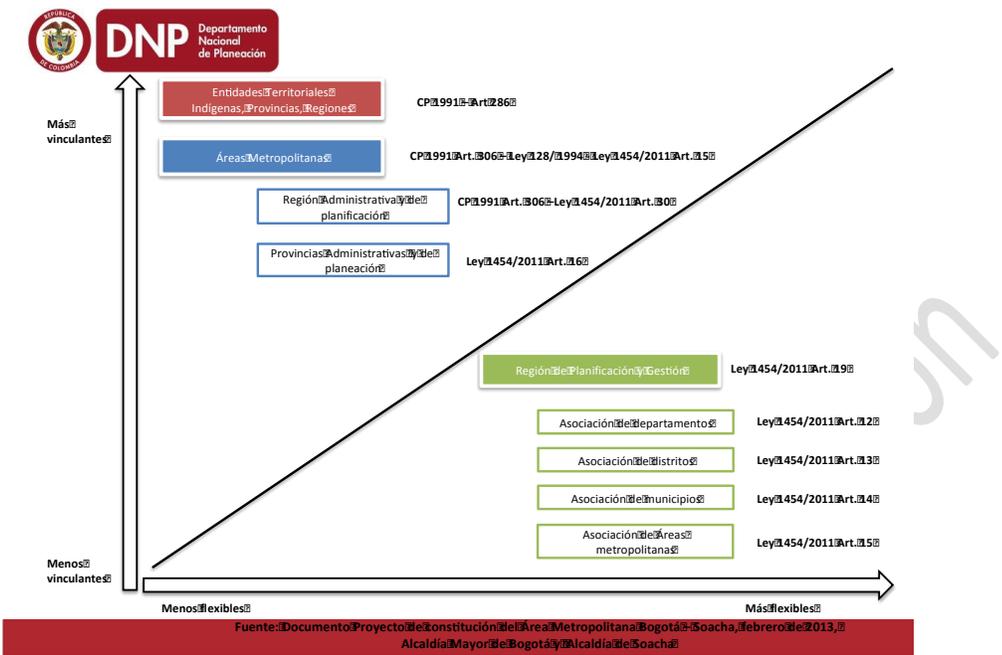
importancia de trasladar responsabilidades y recursos a los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos, salud, educación, entre otros. Después de veinticuatro años de este reconocimiento formal, así como de las elecciones populares de gobernadores como una estrategia política de la apuesta descentralizadora, los resultados obtenidos son más bien precarios. La institucionalidad a nivel local todavía sigue siendo muy débil, evidenciando grandes retos en la provisión de bienes y servicios públicos y del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

En un nuevo paradigma de los debates sobre la descentralización se puede evidenciar el discurso de potenciar el nivel regional o intermedio. Una de estas expresiones es la ley 1454 del 2011 que propende por la constitución y puesta en marcha de esquemas flexibles de integración o asociatividad como mecanismo para “hacer frente a la progresiva complejización de las demandas ciudadanas o la irrupción de problemas públicos que superan las fronteras y límites jurisdiccionales existentes”. Reconoce nuevas formas de asociatividad regional que han estado latentes desde la Constitución de 1991 pero que han tenido poco desarrollo. El legislador estableció, en la ley 1454, figuras de asociatividad voluntaria con alguna tradición en el ordenamiento jurídico colombiano como las *áreas metropolitanas*, las *asociaciones de municipios* y los *comités de integración regional*, así como nuevas formas como:

- Regiones Administrativas y de Planificación RAP (art. 30).
- Provincias Administrativas y de Planificación PAP (art. 16)
- Regiones de Planeación y Gestión RPG (art. 19)
- Asociación de Departamentos (art. 12)
- Asociaciones de Distritos Especiales (art. 13)

Señaló que estas asociaciones se “conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como procurar el desarrollo integral de sus territorios (art 11)”.

El siguiente gráfico ilustra estas formas de asociatividad en dos ejes: en el x se ubica qué tan “flexible” son estas herramientas y el eje y qué tan vinculantes son en el contexto de la LOOT:



Fuente: *Esquemas Asociativos*, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Villavicencio, julio 31 de 2012, Departamento Nacional de Planeación.

Los desafíos que deben enfrentar los nuevos tipos de esquemas asociativos son diversos: la fragmentación y descoordinación de las entidades territoriales, en particular los municipios y su debilidad institucional para enfrentar la complejidad de problemáticas del ordenamiento; el atraso y las brechas territoriales en materia de competitividad, desarrollo económico, bienestar y calidad de vida; la ampliación de las demandas ciudadanas, la emergencia de problemas públicos complejos que traspasan fronteras y divisiones político-administrativas; la progresiva transformación y evolución de las realidades económicas, sociales y culturales; y el impulso de nuevas visiones de desarrollo que permitan la articulación y coordinación de políticas en los territorios a partir de la consolidación de nuevos arreglos y marcos institucionales.

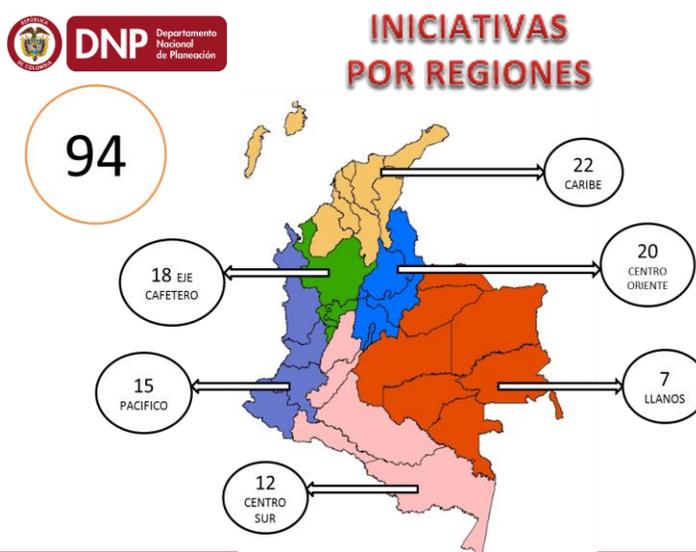
En una publicación del Banco Mundial que analiza la normatividad sobre el ordenamiento territorial en Colombia, se señala que a pesar de que este es uno de los países más descentralizados de la región, las autoridades locales no cuentan con los incentivos políticos, ni financieros suficientes para adelantar estrategias coordinadas de planeación territorial para la regulación de usos del suelo, ni de planes sectoriales.<sup>3</sup> Se menciona en el estudio que a pesar de la expedición de la Ley 1454 de 2011 en la que se hace un

<sup>3</sup> Nancy Lozano-Gracia, Alexandra Panman, Alejandro Rodríguez. "Chapter 4. Interjurisdictional Coordination" en Taimur Samad, Nancy Lozano-Gracia, Alexandra Panman (eds.). *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition*, World Bank, november 15, 2012, pp. 111-157, pp. 113 y 118.

intento por definir figuras que permitan la asociatividad en estos temas, la regulación presenta vacíos en la definición de responsabilidades y de posibilidades de coordinación, así como en la identificación de los incentivos necesarios para el logro de estos objetivos.<sup>4</sup> Otros trabajos han señalado que parte del “fracaso” se puede explicar por la cooptación de los gobiernos locales de prácticas clientelistas, así como por grupos armados ilegales.<sup>5</sup> En un escenario de posconflicto, el gran reto sigue siendo el de generar capacidad local a nivel local, pero sobre todo, de construir “Estado” en los territorios.

La ley expresa un fenómeno más amplio presente en el país y es el renacer de la cuestión regional. Según información del Departamento Administrativo de Planeación Nacional DNP se han identificado 94 iniciativas de asociatividad territorial o de integración regional en todo el país, distribuidas de la siguiente manera:

- 18 en el Eje Cafetero
- 15 en la región del Pacífico
- 12 en el Centro Sur del país
- 22 en el Caribe
- 20 en el Centro Oriente
- 7 en los Llanos



Fuente: *Esquemas Asociativos*, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Villavicencio, julio 31 de 2012, Departamento Nacional de Planeación.

<sup>4</sup> *Ibídem*, p. 114.

<sup>5</sup> César Rodríguez Garavito. “La paradoja de las instituciones en Colombia” en César Rodríguez, Alejandro Portes (coordinadores), *Las instituciones en Colombia. Un análisis sociológico*, Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, 2012, pp. 56-89, pp. 79.

La figura de las *áreas metropolitanas* es un ejemplo normativo que se ha utilizado en el país para promover estas iniciativas regionales. Las áreas metropolitanas fueron reconocidas por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968 y actualmente están reguladas de manera específica en la Ley 1625 de 2013 que derogó la Ley 128 de 1994. Estas entidades administrativas son concebidas como formas asociativas voluntarias, orientadas a la prestación de servicios públicos, a la planeación y prestación del servicio de transporte metropolitano, y más recientemente con la LOOT, a definir lineamientos ambientales para los municipios asociados, entre otras facultades. La literatura reconoce como experiencia exitosa el *Área Metropolitana del Valle de Aburrá*, que ha llevado a cabo distintas iniciativas de planificación coordinada, como por ejemplo, la realización de talleres con los municipios que la integran, para ajustar los POTs a los objetivos de la región.<sup>6</sup> También se destaca la experiencia del *Área Metropolitana de Bucaramanga* que desde su creación en el año de 1981 ha evidenciado un mejoramiento en los indicadores sociales y de calidad de vida de los municipios vecinos.<sup>7</sup> A pesar de estos antecedentes, es importante señalar que todavía está por lograrse planificación coordinada de los usos del suelo en el esquema de las áreas metropolitanas.

Para el caso específico de los Llanos, el DNP identificó como iniciativas de asociación las siguientes: a) Área de Manejo Especial de la Macarena – AMEM; b) Asociación de Municipios del Ariari – AMA; c) Altillanura (Piloto).

Otra experiencia, es la *RAPE* que consiste en un esquema de asociación impulsado por el distrito capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, que tiene como objetivo el desarrollo económico y social de la región, la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna de los servicios a su cargo. La Rape cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio para la gestión de los asuntos y el desarrollo de las funciones y cometidos que le asignen la Constitución Política y la Ley, el convenio que la constituya y sus respectivos estatutos.

La RAPE define cinco ejes estratégicos que es importante que el municipio de Acacias tenga en cuenta y evalúe la posibilidad de ordenar su territorio en función de ventajas comparativas que brinde este proceso de asociatividad regional. Un primer eje es el de la sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos. En este ámbito se aspira a desarrollar estrategias y políticas orientadas a la protección de la Estructura Ecológica Principal y a la adaptación y mitigación al cambio climático y gestión de riesgos de desastres. Algunas de

---

<sup>6</sup> Nancy Lozano-Gracia op. cit., p. 125.

<sup>7</sup> Nancy Lozano-Gracia op. cit., p. 124.

estas son: formular un Plan Regional de manejo del recurso hídrico, consolidar los corredores de protección de páramos y ampliar el Plan Regional Integral de Cambio Climático.

Un segundo eje estratégico es el de infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos, que hace énfasis en la generación y puesta en marcha de proyectos que articulen diferentes modos de transporte, en el marco de una estructura en red. Algunas de las apuestas son: formular un Plan Regional de Movilidad y Transporte, recuperar y ampliar los corredores férreos, la navegabilidad de los ríos Magdalena y Meta, desarrollar un sistema aéreo y portuario, por último, la gestión de conexiones viales de continuidad regional. Un tercer eje es el de la competitividad y proyección internacional, que parte de ver la región como plataforma estratégica para promover el crecimiento económico sostenible mediante el fortalecimiento de los factores de competitividad, con énfasis en la generación de ingresos. En este terreno algunas de las apuestas son: crear un Plan Regional para Fortalecimiento del Sistema Productivo y desarrollar plataformas tecnológicas y de servicios complementarios.

Un cuarto eje, es el de la seguridad alimentaria y economía rural, es un eje que plantea una nueva interacción entre los territorios de la región, y entre los niveles urbanos y rurales. Su énfasis es el fortalecimiento de la producción agrícola en todas sus fases. Algunas de las apuestas son: desarrollar un Programa de Transformación Productiva con enfoque hacia el encadenamiento y generación de valor agregado, además de proteger la productividad rural y diversificar los cultivos. Finalmente, el quinto eje es la gobernanza y buen gobierno, se refiere a la generación y reforzamiento de las capacidades gubernamentales para transformar y las expectativas y necesidades de la ciudadanía en hechos concretos de gobierno.

Así mismo, el Plan de Desarrollo 2014-2018 define una serie de estrategias con efectos territoriales importantes para la *región de los Llanos* (se incluyen los departamentos del Meta, Casanare, Arauca, Guainía, Guaviare, Vaupés, y Vichada).<sup>8</sup> Es así como, por un lado, se reconoce que en el subsuelo se concentran las mayores reservas de petróleo y gas del país, con la actividad agropecuaria jugando un papel importante como el segundo renglón económico en el desarrollo de la región.<sup>9</sup> Por otro lado, se advierten las brechas en esta zona, dado que se menciona que el PIB regional está concentrado en el departamento del

---

<sup>8</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Versión preliminar para la discusión con el Consejo Nacional de Planeación, Departamento Nacional de Planeación, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>, consultado el 1 de abril de 2015, p. 612.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 715.

Meta (63%), Casanare (25%) y Arauca (25%), mientras que las denominadas “zonas geográficas de transición económica” (Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada) contribuyen con un 2%.<sup>10</sup> Se menciona así mismo, que las prioridades de inversión deben estar en los sectores de educación, salud y la vivienda.<sup>11</sup> Este diagnóstico llevó al gobierno nacional a proponer que la estrategia de desarrollo en esta zona del país suponga un “ordenamiento responsable del territorio con el fin de que el medio ambiente, la agroindustria y el capital humano sean los verdaderos desencadenantes de crecimiento y bienestar para la región”.<sup>12</sup> Es así como se menciona que los Llanos deben constituirse en un *modelo de crecimiento verde*. Más adelante, se advierte la importancia de las alianzas público privadas, en los siguientes términos:

[e]sta región, con zonas de expansión, contará con instrumentos de política pública que movilicen las inversiones hacia proyectos estratégicos regionales y empresariales que desarrollen esquemas que permitan la vinculación de capitales a través de alianzas productivas entre los pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios con escalas adecuadas. La región contará con la institucionalidad y la infraestructura suficiente que permita conectar y comercializar los productos locales en mercados nacionales e internacionales.<sup>13</sup>

Lo anterior sugiere que si bien es cierto se reconoce la importancia de la industria de hidrocarburos y gas, así como de la actividad agropecuaria, al mismo tiempo se propone una mejor gestión de los recursos naturales, en términos regionales y de una eficiente administración pública.<sup>14</sup> Se reitera entonces que el marco normativo de ordenamiento territorial y el Plan de Desarrollo ofrecen oportunidades y alternativas interesantes de asociatividad y de planificación y de gestión, que dependiendo de los objetivos que se prioricen, deben incorporarse en la revisión del PBOT.

Sin embargo, es importante llamar la atención sobre el siguiente hecho: al hacer un balance de la normatividad y de los distintos instrumentos con incidencia en el territorio del municipio, se observa que no hay lineamientos o políticas de ordenamiento del territorio en el nivel regional o departamental. Esta situación evidencia la carencia de un enfoque de nivel intermedio, que permita hacer una regulación y gestión del suelo de manera coordinada desde el enfoque de la región o del departamento. El caso de Acacias no es la excepción, sino que por el contrario, ésta situación parece ser la regla general en el país. A pesar de este diagnóstico, el equipo de la Universidad de los Andes considera

<sup>10</sup> *Ibíd*em, p. 715.

<sup>11</sup> *Ibíd*em, p. 714.

<sup>12</sup> *Ibíd*em, p. 712.

<sup>13</sup> *Ibíd*em, p. 718.

<sup>14</sup> *Ibíd*em, p. 724.

que en la revisión del PBOT de Acacías debe garantizarse un enfoque regional de planificación y regulación de los usos del suelo. Esta idea se justifica si se tiene en cuenta la posibilidad de administración conjunta de recursos naturales que comparte el municipio con jurisdicciones vecinas, así como con la posibilidad de diseñar estrategias con otros municipios para aprovechar las ventajas competitivas y potencializar el desarrollo económico de la región.

#### 1.1.4. Los instrumentos de planeación y de gestión

Al hacer un balance de la situación de los instrumentos de planeación y de gestión, es posible afirmar que el PBOT de 2011 avanzó de manera importante si se compara con el instrumento de 2000, dado que definió un listado más completo de alternativas de gestión del suelo.

En ese sentido, el PBOT de 2011 (Acuerdo 184) definió en el artículo 10 el siguiente listado de instrumentos de planeación:

Son Instrumentos de Planeamiento de Primer Nivel y con vigencia de largo plazo, los siguientes planes maestros:

- a. Plan Maestro de Vías y de Transporte en su componente rural y urbano.
  - b. Plan Maestro de espacio público en su componente rural y urbano.
  - c. Plan Maestro de servicios públicos en su componente rural y urbano.
  - d. Plan Maestro de equipamientos colectivos en su componente rural y urbano
2. Son instrumentos de planeamiento de Primer Nivel y con vigencia de largo plazo todas las Unidades de Planeación Zonal-UPZ y Unidades de Planeación rural UPR
  3. Son Instrumentos de Planeamiento de Segundo Nivel los Planes Parciales.

Es importante señalar que en el Acuerdo 184 no se precisó en qué casos resulta procedente el instrumento del plan parcial, lo que hace suponer que de conformidad con el artículo 19 de la Ley 388 son aplicables para planificar y gestionar “áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales”.

Con base en la información contenida en la *Ficha de Diagnóstico Ambiental de los Municipios de la Jurisdicción* de Cormacarena se pudo establecer que aproximadamente trece (13) planes parciales han surtido el proceso de concertación ambiental exigido por los artículos 10 y 11 del Decreto Nacional 2181 de 2006 modificado por el Decreto Nacional 1478 de 2013. De estas iniciativas, nueve han sido concertadas y las cuatro

restantes no lo fueron. Las primeras concertaciones son del año 2005 y las más recientes corresponden al año 2011.

El listado es el siguiente:

CÓDIGO EXPEDIENTE	PLANES PARCIALES	ACTA No
4.17.6.05.5	Plan parcial Nuevo Horizonte	NO CONCERTADO
4.17.6.05.8	Plan Parcial Villa Manuela	ACTA 01 DE 09/12/2005
SIN	Plan Parcial Villa del Sol	ACTA 01 DE 06/05/2007
4.17.8.07.6	Plan Parcial Balmoral	ACTA 02 DE 19/06/2007
4.17.8.07.8	Plan Parcial Aires de Acacias	ACTA 03 DE 17/12/2007
SIN	Plan Parcial Urbanización Llano Verde	ACTA 01 DE 09/01/2008
PM-GPO.1.3.17.8.10.2	Plan Parcial la Orquidea	ACTA 01 DE 20/05/2010
PM-GPO.1.3.17.8.10	Plan Parcial Grupo los 17	NO CONCERTADO
PM-GPO.1.3.17.8.10.1	Plan Parcial Rincones de San Felipe	07 DE 2010
PM.GPO.1.3.17.8.10.3	Plan Parcial Plaza de Mercado Acacias	04 DE 23/07/2010
PE.GP.1.3.147.8.09.10	Plan Parcial San Silvestre	NO CONCERTADO
PM.GPO.1.3.17.8.11.2	Nueva Jerusalem	ACTA 01 DE 03/03/2011
PM.GPO.1.3.17.8.12.4	SENDEROS DE COBALTO	NO CONCERTADO

Fuente: *Ficha de Diagnóstico Ambiental de los Municipios de la Jurisdicción*, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena "Cormacarena", p. 2.

A pesar de esta información, el grupo consultor no ha podido establecer cuáles de estos planes parciales fueron adoptados y qué porcentaje ha sido ejecutado.

De todas formas, según se advirtió en el documento de evaluación, el bajo porcentaje de adopción de estos instrumentos sugiere la falta de capacidad de la administración municipal para concretar los objetivos del PBOT con la implementación y puesta en marcha de estas alternativas.

Por otro lado, con relación a los instrumentos de financiación en específico, el artículo 172 de la modificación excepcional definió los siguientes: la *valorización*, la *participación en plusvalía*, la *compensación por tratamiento de conservación* y el *banco de tierras*. Llama la atención que se haya previsto el instrumento de *compensación por tratamiento de*

*conservación* si se tiene en cuenta que no hay inmuebles de conservación que permitan la aplicación de este instrumento, en los términos del artículo 48 de la Ley 399 de 1997. Es necesario mencionar que la participación en plusvalía tuvo una mayor regulación si se compara con los otros instrumentos. Así las cosas, en el artículo 173 del Acuerdo 184 que modificó el artículo 475 del Acuerdo 021 se dispuso:

Artículo 475. Destinación de los recursos de la participación en plusvalía. La participación por Plusvalía será del 35% de la misma. Los dineros recaudados por concepto de la plusvalía serán destinados por el municipio a los siguientes fines y prioridades:

- Compra de terrenos o inmuebles para vivienda de interés social dirigida a familias objeto de relocalización por riesgo.
- Compra de terrenos para el desarrollo de equipamientos colectivos, con prioridad en aquellos de carácter educativo.
- Compra de terrenos de afectación del sistema vial Municipal.
- Ejecución de obras de infraestructura vial, transporte y espacio público.
- Las demás indicadas en el Artículo 74 y 85 de la Ley 388 de 1997.

Por otro lado, en el artículo 174 que modificó el artículo 476 del Acuerdo 021 se estableció:

Artículo 476. Zonas objeto de participación en la Plusvalía, en las zonas urbanas Municipales. Con base en las determinaciones contenidas en la presente Revisión del PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, las zonas objeto de participación en la plusvalía son las siguientes:

- Aquellas sujetas a los hechos generadores determinados en la ley, resultado de los estudios que desarrollen el PBOT, a través de las UPR, las UPZ y los planes parciales.
- Las zonas de expansión urbana.

A pesar de esta regulación, se pudo establecer que el municipio no ha capturado recursos con la participación en plusvalía.

Es importante entonces que en la revisión del PBOT se definan instrumentos que efectivamente garanticen la financiación del desarrollo urbano, pero sobre todo, que se introduzcan reglas claras sobre las condiciones que generan valor y las que permiten capturar ese mayor valor por parte del municipio conforme al artículo 82 de la Constitución de 1991 que autoriza a las autoridades públicas a participar en la plusvalía que se genere con la acción urbanística y la regulación de los usos del suelo. Adicionalmente, se debe prever un diseño institucional y unas reglas de juego que

efectivamente permitan capturar estos recursos e invertirlos en el desarrollo del municipio.

El siguiente gráfico ilustra los instrumentos tributarios y regulatorios definidos en la ley, que pueden ser alternativas para la financiación del PBOT de Acacías:

**Tabla No. 1. Instrumentos tributarios y regulatorios previstos en la normatividad colombiana para financiar el desarrollo urbano**

Tipo	Instrumentos
<b>Impuestos</b>	Impuesto Predial
	Contribución de valorización
	Participación en plusvalías
<b>Regulatorios</b>	Planes parciales
	Cesiones obligatorias
	Obligaciones urbanísticas
	Anuncio del proyecto
	Venta/transferencia de derechos de construcción

## 1.2. IDENTIFICACIÓN Y MAPEO DE LA NORMATIVIDAD Y DE LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS Y LA NECESIDAD DE ARTICULACIÓN Y COHERENCIA NORMATIVA

El anterior recorrido por las políticas, la normatividad y los principios evidencia la importancia de que la revisión del instrumento del PBOT incorpore los lineamientos y orientaciones que fueron arriba identificadas. A continuación se propone un análisis de las “determinantes de superior jerarquía” del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que conforme a esta regulación deben ser tenidas en cuenta por los municipios en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial; así como la articulación de la normatividad asociada al componente rural y urbano.

### 1.2.1. Las determinantes de superior jerarquía definidas en la Ley 388 de 1997

Si bien es cierto la Constitución de 1991 reconoce la *autonomía de los municipios*, así como la competencia de las entidades territoriales para regular los usos del suelo, la Ley 388 de 1997 define en el art. 10 lo que se conoce como *determinantes de superior*

*jerarquía* en los POT, es decir, aquellos elementos de interés o de carácter nacional con incidencia en el territorio local que deben reconocerse y regularse en los POTS. De conformidad con el art. 10 son determinantes de superior jerarquía:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales.
2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia (en este aspecto en particular, deberá tenerse en cuenta lo señalado con anterioridad sobre la regulación contenida en la Ley 1228 de 2008 por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional).
4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley.

Las determinantes de superior jerarquía no son solo las incluidas en el anterior listado, sino que han sido desarrolladas también en distintas normas, como el caso del Decreto 3600 de 2007 que define las determinantes para el suelo rural, o también a través de la interpretación de los jueces. Con relación a esto último, vale la pena mencionar que el Consejo de Estado reconoció que lo dispuesto en el Decreto Nacional 2201 de 2003 en el que se establece que los planes de ordenamiento territorial no son oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades considerados de *utilidad pública e interés social* (art. 1 y 2) constituyen también una determinante de superior jerarquía en los términos de la Ley 388.<sup>15</sup> El juez contencioso consideró a propósito de la revisión de legalidad de este Decreto, que esta normatividad no lesionaba la autonomía territorial, por lo que la inoponibilidad de este tipo de proyectos se ajustaba a la ley.

Estas precisiones adquieren particular relevancia en el caso de Acacias, dado que la actividad minera y de hidrocarburos tienen una importante presencia en el municipio. De

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera-. Sentencia del 18 de Marzo de 2010, C.P: Rafael E. Osteau De Lafont Pianetta.

conformidad con el D. 2201 arriba mencionado, ambas son consideradas como de utilidad pública, por lo que el PBOT no puede oponerse a estas actividades. Surge entonces la inquietud sobre la forma en la que la regulación municipal de usos del suelo debe incorporar los efectos de la actividad minera y de hidrocarburos en el ordenamiento del municipio. Es indudable que en un escenario de este tipo se evidencian tensiones entre el principio del *estado unitario* y la *autonomía territorial*, las cuales han sido abordadas recientemente por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014, mediante la cual se examinó la constitucionalidad del art. 37 del Código de Minas (Ley 685 de 2001). En este artículo se establece:

ARTÍCULO 37. *PROHIBICIÓN LEGAL*. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.

La Corte señaló que esta disposición es constitucional, “siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera – cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades”. Lo anterior significa entonces que en los procesos de autorización de la actividad minera, e incluso petrolera, la Nación deberá convocar al Municipio de Acacías con el fin de que participe e incida en las condiciones de explotación y producción de recursos naturales asociados a estas actividades en particular, como manifestación del principio de coordinación.

Aunque las *determinantes de superior jerarquía* han sido entendidas por la jurisprudencia como una forma de balancear la *autonomía municipal* con el principio de *estado unitario* que caracteriza el sistema político administrativo del país, lo cierto es que subyacen tensiones entre lo dispuesto por el gobierno nacional, específicamente en lo relacionado con la explotación de recursos naturales no renovables por un lado, y los intereses locales de Acacías por el otro. De todas formas, el marco de acción y de regulación del municipio,

no puede desconocer lo definido en la ley, así como lo dispuesto en los fallos judiciales, por lo que la regulación de esta actividad debe ajustarse a este contexto normativo.

### **1.2.2. Las determinantes ambientales**

Los determinantes ambientales comprenden todas aquellas normas, directrices, políticas, regulaciones o disposiciones de carácter ambiental expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las corporaciones autónomas regionales relacionadas con el ordenamiento espacial del territorio, en sus ámbitos de competencia y que están referidas directamente con las materias establecidas en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los cuales constituyen en normas de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento. Los determinantes ambientales en tanto normas de superior jerarquía y de obligatorio cumplimiento no son objeto de concertación dentro del proceso de adopción del PBOT.

La normatividad ambiental establecida desde el nivel nacional que debe ser tenida en cuenta para la revisión del PBOT es la siguiente: La Ley 2 de 1959 sobre la conservación de los recursos naturales renovables; el Decreto Ley 2811 de 1974 por medio del cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; la Constitución Política; Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental – SINA; la Ley 165 de 1994 sobre el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica con base en la cual se estableció la Política Nacional de la Gestión de la Biodiversidad la cual busca la gestión integral de los servicios ecosistémicos y el ordenamiento de los ecosistemas de Páramo de acuerdo a la cartografía del Instituto Alexander Von Humboldt, adoptada por la Resolución 0937 de 2011 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Ley de 388 de 1997 que establece los principios y normas sobre desarrollo territorial y urbano; el Decreto Ley 216 de 2003 que establece el Sistema Nacional de Áreas protegidas; el CONPES 3242 de 2003 donde se establece la estrategia Institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático; el decreto 097 de 2006, sobre los lineamientos de la edificabilidad en el suelo Rural; el Decreto 1323 de 2007 que establece el Sistema Información Recurso Hídrico – SIRH; el Decreto Nacional 3600 de 2007 que desde el nivel nacional establece los determinantes para el ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo; el decreto 4066 de 2008, el cual modifica el decreto 3600 del 2000; el Decreto 2372 de 2010 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías de manejo que lo conforman; la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico; la Ley 1450 de 2011

reglamenta la delimitación de paramos y humedales; la Ley 1454 de 2011 por la cual se dictan las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones; el Decreto 1640 de 2012 por medio del cual se reglamentan los instrumentos de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos; la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; el documento CONPES 3700 de 2011 en donde se establece la estrategia institucional para la articulación de las políticas y acciones en gestión de riesgo; la Circular Externa 7000-2-041773 de 2012 de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre los lineamientos de la incorporación del componente de gestión de riesgo en los procesos de formulación, revisión o ajuste de los planes de ordenamiento.

Desde el nivel regional la normatividad que se debe tener en cuenta para la revisión del Plan de Ordenamiento es la siguiente: el Decreto 2372 de 2010 que establece los Distritos de Conservación de suelos de ecosistemas estratégicos a nivel regional, el documento CONPES 3797 Política para el Desarrollo Integral de la Orinoquía: Altillanura- FASE I; los siguientes instrumentos y documentos técnicos formulados y adoptados por CORMACARENA como insumos para la revisión del Planes de Ordenamiento del nivel regional: a) el Plan de Gestión Ambiental Regional PGAR 2010 – 2019 como instrumento que permite integrar las acciones de los actores a nivel regional; b) el Plan de Acción 2012 – 2015 en el cual se definen las acciones e inversiones para el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan de Gestión Ambiental; el documento de Determinantes Ambientales Generales para el Departamento del Meta.

Desde el nivel local se debe tener en cuenta para la revisión del PBOT el Decreto 1996 de 1999 que reglamenta las reservas naturales de la sociedad civil; los Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas POMCAS como normas de superior jerarquía en el ordenamiento ambiental del territorio de acuerdo con el Decreto 1640 de 2012 y la Ley 388 de 1997; el Decreto 1791 de 1996 que establece el régimen de aprovechamiento forestal; el Acuerdo 010 de 2009 que establece el Plan de Manejo Ambiental del Páramo de Chingaza; el Decreto 1449 de 1977 que establece la protección de los nacimientos de agua y las rondas hídricas; la Ley 357 de 1997 que recoge la definición del convenio RAMSAR sobre humedales, y los Decretos 2911 de 1974 y 1541 de 1978 que regulan aquellos sistemas de humedales que no están protegidos bajo la convención. Así mismo se tendrán en cuenta los siguientes instrumentos y documentos técnicos como formulados y adoptados por CORMACARENA como insumos para la revisión del Planes de Ordenamiento del nivel local: las fichas de Diagnóstico Ambiental de los municipios de la jurisdicción, la Agenda Ambiental del Municipio de Acacias, los Planes de Ordenamiento

Ambiental Veredal; los Planes Integrales de Manejo Ambiental, la Resolución PM-GJ 1.2.6.10.0580 de 2010 que establece las densidades máximas para vivienda desuelo rural suburbano y no suburbano, la extensión máxima de los corredores viales suburbanos y el umbral máximo de suburbanización; la Resolución 1433 de 2004 que reglamenta el Decreto 3100 de 2003 sobre Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos.

De acuerdo con esta normatividad, el ordenamiento del territorio debe garantizar la protección de a) las áreas de conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales; b) los recursos hídricos y las cuencas hidrográficas; y c) la prevención de amenazas y riesgos naturales<sup>16</sup>.

a) Las áreas de conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Un primer tipo de determinante del ordenamiento territorial son las áreas de conservación y protección del medio ambiente. Las principales áreas de conservación que debe proteger el ordenamiento territorial de Acacias son el Parque Nacional Natural Sumapaz, las áreas forestales y las reservas naturales de la Sociedad civil; en Acacias no hay distritos de manejo Integrado DMI, ni reservas forestales nacionales, ni áreas protegidas del nivel regional (áreas de recreación, distritos de conservación de suelos, ni parques naturales regionales). La figura del Parque Nacional Natural Sumapaz protege el Páramo más grande del mundo, se considera suelo de protección, cuyos objetivos de conservación son: 1. conservar los arreglos ecosistémicos de super-páramo, paramo húmedo y bosque andino del macizo de Sumapaz representados en el área protegida; 2. conservar los sistemas hídricos relacionados con las cuencas altas de los ríos Tunjuelo Cabrera y Sumapaz como oferentes de servicios ambientales para el Distrito Capital, Cundinamarca y el Meta; 3. conservar los escenarios paisajísticos del valor histórico y cultural del macizo de Sumapaz representados en el área protegida.

Las reservas naturales de la sociedad civil son áreas protegidas privadas establecidas a voluntad de propietarios de los predios dedicados a la conservación de muestras de ecosistemas naturales con el fin de contribuir al conocimiento, consolidación y posicionamiento, a través de procesos de uso y manejo sostenible de la biodiversidad (Decreto 1996 de 1999). Además de la conservación se pueden tener sistemas de producción sostenibles, ecoturismo, educación ambiental y habitación permanente entre otras actividades. El Departamento del Meta cuenta con veinte (20) Reservas Naturales de la Sociedad Civil de las cuales 3 se encuentran en el municipio de Acacias: la Reserva de El Socay con un área aproximada de 13 Has, la Reserva Altamira con 35 Hectáreas, y la

<sup>16</sup> El análisis de los determinantes de gestión del riesgo se realiza en la sección 1.2.

Reserva Villa Diana, con un área aproximada de 10 Has (Resolución 008 de 2011). b) Las cuencas hídricas y los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. Un segundo tipo de determinante ambiental que debe ser tenido en cuenta por el ordenamiento territorial es el recurso hídrico y los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (Decreto 1640 del 2012). El territorio debe ordenarse en función de la conservación, protección y recuperación de las cuencas hídricas y la calidad del agua. La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH), establece que es necesario garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión eficiente y eficaz, articulada al ordenamiento, 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.

El ordenamiento territorial del municipio de Acacias debe adaptarse y cumplir con las directrices y políticas formuladas por los planes de ordenamiento y manejo de cuencas POMCA elaborado por Cormacarena en articulación con las autoridades municipales. Estos planes constituyen el marco para planificar el uso sostenible de las cuencas, e incluyen programas y proyectos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro de las cuencas hidrográficas del municipio a nivel rural y urbano. El municipio de Acacias cuenta con cuatro (4) POMCAS: el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Acacias - Pajure (Resolución PS-GJ 1.2.6.012.0316 del 22 de septiembre de 2010,), el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Guamal, (Resolución PS-GJ 1.2.6.014.1030 del 24 de Julio de 2014), el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Guayuriba (Resolución Conjunta del 29 de septiembre de 2014), y el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Acaciitas (Resolución 2.6.07.0513 del 6 de Agosto de 2007).

Los POMCAS arriba mencionados establecen mandatos, prioridades y programas al Municipio para que sean tenidos en cuenta en el plan de ordenamiento territorial. En las siguientes líneas se señalan solo algunas de ellas establecidas en los diferentes Planes. El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Acacias – Pajure: a) define una zonificación ambiental sobre la cuenca que identifica tres tipos de áreas (las de conservación, las de preservación y las de restauración); b) plantea siete (7) programas a seguir para conservar, proteger y prevenir el deterioro de las cuencas hidrográficas (gestión integral de residuos, fortalecimiento de la autoridad ambiental, fortalecimiento de la organización comunitaria de la cuenca, desarrollo sectorial sostenible, manejo integral del recurso hídrico, gestión del riesgo ante amenazas de origen natural y antrópico, y restauración y conservación de biodiversidad. El Plan de Ordenación y

Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Guamal: a) define tres tipos de categorías y zonas de manejo ambiental para ser consideradas en la conservación y recuperación de la cuenca: las zonas montañosas, las zonas de inundación y las áreas de conservación; b) establece 7 programas para garantizar la recuperación en la misma dirección del río Acacias; El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Guayuriba: a) establece también áreas destinadas a la conservación, recuperación y restauración; b) establece un componente programático, en el que incluye programas de desarrollo agropecuario sostenible; c) exige implementar el componente de gestión del riesgo; y d) define áreas de especial importancia ecosistémica y ecológica que debe considerar el ordenamiento del territorio. Estas áreas son: los nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos y lagunas.

El ordenamiento territorial del municipio también debe garantizar la conservación de las áreas forestales donde existe afloramiento natural de agua, las fuentes hídricas abastecedoras de acueductos municipales y veredales, las rondas hídricas y las zonas de recarga de acuíferos.

### **1.2.3. Las determinantes del suelo rural**

Según se sostuvo en el documento de evaluación, el PBOT de 2011 avanzó de manera importante en la definición de categorías y de reglas de planificación y de gestión del suelo rural. Sin embargo, es importante que en el ajuste de normas urbanísticas en el contexto de la revisión se definan reglas claras de gestión, dado que las Unidades de Planificación Rural no han sido adoptadas ni reglamentadas. Adicionalmente, en los recorridos en el municipio y en el análisis demográfico realizado queda en evidencia un crecimiento de la población flotante en los centros poblados, así como el surgimiento de nuevos caseríos en suelo rural lo cual sugiere la necesidad de evaluar un eventual reconocimiento de estos asentamientos en los términos del Decreto 3600 de 2007. Estas situaciones sugieren la necesidad de que en la revisión del PBOT se incluyan lineamientos y orientaciones para la adopción de las UPR, así como una nueva regulación de los centros poblados.

El contexto normativo para hacer estos ajustes incluye la Ley 160 de 1994 que regula las Unidades Agrícolas Familiares UAF, el Decreto 097 de 2006 que define criterios para la expedición de licencias en suelo rural, el Decreto Nacional 3600 de 2007 adicionado por el Decreto 4066 de 2008 y el Decreto 3641 de 2009. Es importante señalar que esta regulación avanza de manera importante, ante una deficiencia en este sentido de la Ley 388 de 1997, la cual tiene una evidente vocación urbana. Es así como el Decreto 3600

define por un lado, un conjunto de reglas que permiten clasificar este suelo conforme a la vocación que tenga y por el otro, establece como instrumento de planificación intermedia las Unidades de Planeamiento Rural UPR.

Con relación a la clasificación del suelo, el artículo 3 establece que, “en el componente rural del plan de ordenamiento y en su cartografía se deberán determinar y delimitar cada una de las **categorías de protección** y de **desarrollo restringido** a que se refieren los artículos siguientes, con la definición de los lineamientos de ordenamiento y la asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes” (negritas fuera del texto). Las primeras, las **categorías de protección en suelo rural**, se encuentran reguladas en el artículo 4, constituyen suelo de protección y son normas de carácter estructural. Dentro de esta tipología se encuentran:

1. Áreas de conservación y protección ambiental
2. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales
3. Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural
4. Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios
5. Áreas de amenaza y riesgo

Por otro lado, conforme al artículo 5 hacen parte de la **categoría de desarrollo restringido**:

1. Los suelos suburbanos
2. Los centros poblados rurales
3. La identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre
4. La localización para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte

Con relación a la figura de los centros poblados, el artículo 15 del Decreto 3600 establece que el componente rural de los planes de ordenamiento debe incluir la delimitación de esta figura, que en los términos del inciso 2 del párrafo del artículo 1 de la Ley 505 de 1999, “se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural”. Adicionalmente, el artículo 16 establece los criterios mínimos que debe incluir la reglamentación de esta figura, con el fin de asegurar un ordenamiento adecuado:

1. La delimitación del centro poblado.
2. Las medidas de protección para evitar que se afecten la estructura ecológica principal y los

suelos pertenecientes a alguna de las categorías de protección del artículo 4° del Decreto 3600.

3. La definición de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos.
4. Las normas para la parcelación de las áreas que se puedan desarrollar de acuerdo con las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible.
5. La definición de las cesiones obligatorias para las diferentes actuaciones.
6. La localización y dimensionamiento de la infraestructura básica de servicios públicos.
7. La definición y trazado del sistema de espacio público del centro poblado.
8. La definición y trazado del sistema vial, con la definición de los perfiles viales.
9. La definición y localización de los equipamientos colectivos, tales como educación, bienestar social, salud, cultura y deporte.

#### **1.2.4. La obligación de incorporación de la gestión integral del riesgo en los PBOT**

La variable de **gestión del riesgo** es una determinante ambiental conforme a la Ley 1523 de 2012 y los decretos reglamentarios 019 de 2012, 1974 de 2013 y 1807 de 2014. Según se pudo concluir en los documentos de evaluación y de diagnóstico, el municipio no ha avanzado en la articulación de la gestión del riesgo con el ordenamiento territorial, por lo que resulta urgente que en el revisión del PBOT se incorporen los lineamientos y procedimientos de la normatividad nacional, específicamente la ubicación de zonas de amenaza y riesgo con el fin de planificar y gestionar de una mejor manera los usos del suelo en estas áreas.

La vinculación del ordenamiento del territorio con la gestión del riesgo se reconoce expresamente en el artículo 39 de la Ley 1523 cuando se establece que el riesgo de desastre es una condicionante de ocupación del territorio (art. 39), por lo que se exige a los municipios incluir las directrices y orientaciones del plan nacional de gestión del riesgo en los planes de desarrollo y en los planes de ordenamiento territorial con el fin de asegurar las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastre (art. 41). Es importante aclarar que la obligación de ajustar los POT a la normatividad de gestión del riesgo, depende de que efectivamente se haya hecho la delimitación y zonificación de las zonas de amenaza y riesgo. En ese sentido, el artículo 189 del Decreto 019 de 2012 señala:

**Artículo 189. Incorporación de la Gestión del Riesgo en la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial.** Con el fin de promover medidas para la sostenibilidad ambiental del territorio, sólo procederá la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición del nuevo plan de ordenamiento territorial cuando se garantice la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y

zonificación de las áreas con condiciones de riesgo además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, la cual deberá incluirse en la cartografía correspondiente.

Este artículo se complementa con lo dispuesto en el Decreto 1807 de 2014, en el cual se definen “las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial”.

Así las cosas, la articulación del PBOT a la gestión del riesgo en los términos de la normatividad aplicable, supone la necesidad de ajustar el modelo de ocupación del territorio teniendo en cuenta:

- La identificación y localización de las áreas con condiciones de amenazas y de las áreas y sitios con condiciones de riesgo, evaluando las posibles afectaciones y pérdidas de vidas, viviendas, infraestructura vital en los asentamientos humanos también en las áreas de importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, y las áreas donde se desarrollan actividades productivas.
- La identificación y localización en mapas desde el diagnóstico de las áreas con condiciones de amenazas y las áreas y sitios críticos con condiciones de riesgo en el área urbana y rural las medidas estructurales y no estructurales para reducción de vulnerabilidades y riesgos, adaptación y mitigación al cambio climático, con base en la normatividad vigente.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la Ley 1523 contempla la obligación para los privados de aportar información a los municipios sobre los riesgos que puedan generar con su actividad, así como de definir las respectivas medidas de prevención, reducción y mitigación (arts. 2 y 42). Esta regulación es relevante para el municipio, dado que las empresas petroleras, están en la obligación de aportar información al municipio sobre aquellas áreas expuestas a riesgo tecnológico, con el fin de que sean incluidas en el PBOT y por tanto, se defina el régimen de usos aplicable.

### **1.2.5. Sistema funcional y de espacio público**

Con relación al *espacio público* como elemento “articulador y estructurante” de la planeación y de la adopción de decisiones sobre el territorio, debe tenerse en cuenta el Decreto Nacional 1504 de 1998. Esta norma no solo reconoce el componente de espacio público como eje central de los POT (art. 7), sino que también incluye en el artículo 8 aquellos elementos que deben incluirse en el componente general, rural y urbano de los

POT. Por otro lado, esta regulación hace un llamado de atención para que las autoridades municipales realicen diagnósticos que permitan comprender la oferta y demanda de espacio público, con el fin de identificar el déficit cuantitativo y cualitativo en el territorio (arts. 11, 12 y 13). En ese sentido, conforme al artículo 14 se considera como índice mínimo de espacio público efectivo para las áreas urbanas el equivalente a los 15m<sup>2</sup>.

Por otro lado, en la revisión del PBOT se deben incluir las previsiones establecidas en la Ley 1228 de 2008 con relación a las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional. Las fajas de retiro, que limitan la posibilidad de hacer construcciones o mejoras, y por tanto, que se expidan licencias de construcción en estas zonas, son las definidas en el artículo 2 en los siguientes términos:

- Sesenta (60) metros para carreteras de primer orden
- Cuarenta y cinco (45) metros para carreteras de segundo orden
- Treinta (30) metros para carreteras de tercer orden

Esta normatividad constituye una determinante de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, dado que se trata de definir las reglas de juego para la definición y administración de vías de carácter nacional que en todo caso, tienen impacto en la forma en la que se regulan los usos del suelo a nivel local.

#### 1.2.6. Vivienda social

La regulación colombiana prevé una serie de obligaciones a cargo de los gobiernos locales con el fin de que generen oportunidades de vivienda para los sectores menos favorecidos. Es así como la Ley 388 de 1997, la Ley 1537 de 2012 y el Decreto Nacional 75 de 2013 definen una serie de acciones que deben adelantar los municipios en este sentido, que incluyen entre otras cosas las cesiones y los porcentajes de suelo útil en materia de programas de vivienda de interés social y de interés social prioritario que deben preverse en los planes de ordenamiento territorial. Así las cosas, la normatividad relevante sobre el tema dispone que:

- 1) Los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen deben **calificar y localizar terrenos para la construcción de vivienda de interés social**, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 artículo 8 de la Ley 388 de 1997.
- 2) En el componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial se debe incluir “La **estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social**, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la **localización en suelos urbanos y de expansión urbana**, de

terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión...” (numeral 5, artículo 13 de la Ley 388 de 1997).

- 3) Al incorporar **suelo de expansión urbana** en los planes de ordenamiento territorial y en los instrumentos que lo desarrollen se debe determinar los “**porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social**. Igual previsión habrán de contener los **planes parciales para programas de renovación urbana**, lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo” (artículo 92 de la Ley 388 de 1997);
- 4) En los **planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana** o en las normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelos urbanos **sin plan parcial**, salvo cuando se trate de usos industriales, dotacionales o institucionales, se determinarán los **porcentajes de suelos que deben destinarse al desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Prioritario (VIP)** (artículo 46 de la Ley 1537 de 2012).
- 5) En los municipios y distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes y aquellos localizados en el área de influencia de ciudades con población superior a los 500.000 habitantes, **dichos porcentajes no podrán ser inferiores al 20% del área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico** siempre que se trate de **predios sujetos a tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana** (artículo 46 de la Ley 1537 de 2012).

Con relación a esta última norma debe señalarse que Acacías no tiene una población superior a los 100.000 habitantes (según el Censo Dane de 2005 la población era de 65.800) y tampoco está localizado en el área de influencia de ciudades con población superior a los 500.000 habitantes conforme a la Resolución No. 461 de 2006 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo que significa que el porcentaje mínimo del 20% del área útil residencial del plan parcial no es aplicable para el municipio. Sin embargo, esto no lo exime de cumplir con la obligación de definir cargas urbanísticas orientadas a la generación de VIS y VIP en las iniciativas de plan parcial que se tramiten, con el fin de cumplir con los objetivos de generación de vivienda para los sectores menos favorecidos. Es importante señalar que en el artículo 170 del Acuerdo 184 de 2011 que modificó el artículo 472 del Acuerdo 021 se definió que en toda unidad de actuación urbanística se debe reservar un mínimo del 15% de las unidades para vivienda prioritaria, para lo cual el titular, tendrá derecho a acceder a los subsidios otorgados por el municipio. Se observa entonces que en esta regulación se prevé no solo una carga urbanística en los términos de la Ley 388 y de la Ley 1537 de 2012, sino que se conjuga

con un elemento monetario o de subsidio a favor de los beneficiarios. En el proceso de revisión deberá definirse si ésta normativa se mantiene desde el punto de vista de la distribución equitativa de cargas y beneficios o se rediseña como una política de vivienda para los estratos menos favorecidos, conforme a las disponibilidades presupuestales del municipio. En todo caso, el total de hogares en déficit de vivienda en Acacías, que equivale a 3,643 hogares y representa el 25,85%, supone la necesidad de que en la revisión del PBOT se definan estrategias que permitan atender estas necesidades conforme a las reglas establecidas en el marco normativo aplicable.<sup>17</sup>

### **1.2.7. Licencias urbanísticas: Decreto Nacional 097 de 2006 y 1469 de 2010**

Otra norma de carácter nacional que debe ser tenida en cuenta e incluirse en el proceso de revisión del PBOT es el Decreto Nacional 1469 de 2010 que reglamenta lo relativo a las licencias urbanísticas y al reconocimiento de la función pública que desempeñan los curadores o los municipios en el estudio, trámite y aprobación de estas licencias. Con relación a este mecanismo es importante mencionar conforme al art. 1 del Decreto 1469, que la expedición de la licencia urbanística “implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo”. Así las cosas, la licencia termina siendo el reconocimiento de un derecho adquirido, que debe ajustarse a las disposiciones y regulaciones previstas en el POT. En ese sentido, se destaca la importancia de la labor de la Secretaría de Planeación y de Vivienda del municipio como autoridad competente para expedir conforme a las previsiones del PBOT, las licencias que tramiten los particulares. Se reitera que conforme al artículo 2 del Decreto 1469 las clases de licencia son:

1. Urbanización.
2. Parcelación.
3. Subdivisión.
4. Construcción.
5. Intervención y ocupación del espacio público.

Así mismo, debe tenerse en cuenta el Decreto Nacional 097 de 2006 que complementa el régimen de licencias, específicamente para suelo rural. Esta normatividad incluye previsiones específicas para las edificaciones en suelo rural (art. 2) y criterios para la parcelación y subdivisión en suelo rural y suburbano (art. 3).

La revisión del PBOT deberá recoger entonces las previsiones y orientaciones definidas en la normatividad nacional con el fin de que la Secretaría de Planeación y de Vivienda de

---

<sup>17</sup> Información Ceso Dane 2005.

Acacias cuenta con unas orientaciones claras para efectos de aprobar las respectivas licencias conforme a la regulación de los usos del suelo.

### 1.2.8. Tabla síntesis de normatividad aplicable por temas de ordenamiento

El siguiente cuadro identifica la normatividad a la que se hizo referencia con anterioridad y que debe ser incorporada en la revisión de las normas urbanísticas del PBOT:

**Tabla No. 2. Marco normativo que debe ser tenido en cuenta en el proceso de revisión del PBOT**

Ley o Decreto	Tema que regula
Ley 388 de 1997, Decreto 2201 de 2003, Decreto 4002 de 2004, Ley 1454 de 2011	Ordenamiento territorial (objetivos, principios, trámite para la revisión, vigencias de plazos, participación ciudadana, instrumentos de planeación y de financiación, determinantes de superior jerarquía).
Ley 1523 de 2012, Decreto 019 de 2012, Decreto 1974 de 2013 y Decreto 1807 de 2014	Gestión integral del riesgo (riesgo y como determinante ambiental, riesgo como condicionante para ocupación del suelo, cogestión y corresponsabilidad de las empresas en la gestión del riesgo, incorporación del riesgo en los POT, estudios técnicos y zonificación del riesgo).
Decreto Nacional 3600 de 2007 adicionado por el Decreto 4066 de 2008 y el Decreto 3641 de 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Usos permitidos y prohibidos en suelo rural.</li> <li>- Unidades de Planificación Rural UPR como instrumento de planificación intermedia para suelo rural.</li> </ul>
Decreto Nacional 1504 de 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elementos del espacio público que deben ser tenidos en cuenta en el componente general, urbano y rural de los POT.</li> <li>- Estándar de 15 m2 de espacio público por habitante como índice de espacio publico efecto para áreas urbanas.</li> </ul>
Decreto Nacional 1469 de 2010	Reglamenta lo relativo a las licencias urbanísticas y al reconocimiento de la función pública que desempeñan los curadores o los municipios en el estudio,

	trámite y aprobación de estas licencias.
Ley 1228 de 2008	Regulación de fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional.
Ley 388 de 1997, Ley 1537 de 2012 y del Decreto Nacional 75 de 2013	Definen las acciones que deben adelantar los municipios para garantizar la generación de vivienda social, así como la definición de las exigencias y porcentajes de suelo útil en materia de programas de vivienda de interés social y de interés social prioritario en los planes de ordenamiento territorial.

### 1.3. TIPO O MODALIDAD DE REVISIÓN

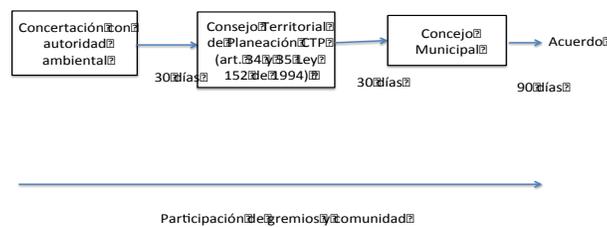
#### 1.3.1. Marco normativo de la revisión.

El numeral 4 del artículo 28 de La Ley 388 de 1997 establece que las revisiones ordinarias deben surtir el mismo proceso para su aprobación. Las etapas y momentos de este proceso se encuentran definidos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 388 de 1997 y en los artículos 22 a 31 del Decreto Nacional 878 de 1998. La formulación debe agotar entonces las siguientes etapas conforme al artículo 22 de este último Decreto:

1. Etapa preliminar
2. Diagnóstico
3. Formulación
4. Instrumentos de implementación, y
5. Seguimiento

En ese sentido, el proceso debe surtir las etapas iniciales de que están orientadas a generar análisis e insumos para posterior formulación del PBOT. Una vez se tenga el proyecto de acuerdo del PBOT se inicia la discusión con las autoridades ambientales y el Consejo Territorial de Planeación, para finalmente ser analizado por el concejo municipal. Es importante señalar que la participación ciudadana debe darse desde la fase de diagnóstico y prolongarse en la de formulación y en la adopción (numeral 4 y párrafo del artículo 24 de la Ley 388). Una vez se haya formulado el instrumento, deberá pasar a la etapa de *concertación ambiental* con Cormacarena, quien se pronunciará únicamente con relación a los asuntos ambientales (numeral 1 artículo 24 Ley 388 de 1997 modificado por el Decreto 1122 de 1998). Posteriormente deberá surtirse el trámite ante al *Consejo Territorial de Planeación* que deberá rendir concepto y formular las recomendaciones dentro de los 30 días hábiles siguientes. Una vez se tenga el documento consolidado que incluya las observaciones producto del proceso de participación ciudadana, de las observaciones del Consejo Territorial de Planeación y de la concertación con la autoridad ambiental pasará a consideración del Concejo municipal dentro de los treinta días

siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. El Concejo municipal deberá convocar a un cabildo abierto para el estudio y análisis del PBOT conforme al artículo 81 de la Ley 134 de 1994. Una vez realizado el cabildo, el Presidente del Concejo deberá dar respuesta a los planteamientos de la comunidad según lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 134 de 1994. El Concejo tiene un plazo de 90 días calendario contados a partir de la presentación del proyecto por el Alcalde. No habiendo pronunciamiento de esta instancia, el Alcalde podrá adoptarlo mediante acuerdo, conforme al artículo 26 de la Ley 388.<sup>18</sup> El siguiente gráfico ilustra el proceso de revisión que deberá surtir la revisión del PBOT:



Fuente: Elaboración CIDER..

### 1.3.2. El PBOT como instrumento de ordenamiento del territorio. Características y contenido mínimo

Con ocasión de la expedición de la Ley 388 de 1997 se estableció por primera vez la obligación para los municipios colombianos de elaborar y expedir los planes de ordenamiento territorial. De conformidad con el artículo 9 de esta ley, el POT "(...) es el instrumento básico para desarrollar el **proceso de ordenamiento del territorio municipal**. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas **para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo**" (negritas fuera de texto). Se precisa que conforme a este artículo, el instrumento adquiere la denominación de *plan de ordenamiento territorial* POT si se trata de municipios con población superior a los 100.000 habitantes, *planes básicos de ordenamiento territorial* PBOT cuando la población está entre los 30.000 y 100.000 habitantes y *esquemas básicos de ordenamiento territorial*

<sup>18</sup> Sobre el papel del Concejo en el trámite de adopción véase la información del Ministerio de Vivienda disponible en el siguiente link:  
<http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Competencias%20en%20la%20Revisión%20y%20Ajuste%20de%20POT.pdf>

EOT cuando se trata de municipios con población inferior a los 30.000 habitantes. En el caso de Acacias el instrumento recibe la denominación de PBOT, por tener un aproximado de 65.800 habitantes conforme al censo del Dane de 2005.<sup>19</sup>

Con relación al contenido mínimo de los PBOT, el artículo 11 de la Ley 388 establece que el instrumento debe incluir tres componentes: i) El *general*, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo, plazo, ii) El *componente urbano* el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano, y iii) El *componente rural* constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo. Es importante tener en cuenta también que los artículos 13 a 15 del Decreto Nacional 879 de 1998 reglamentan el contenido de estos componentes en los PBOT en específico de la siguiente manera:

**Tabla No. 3. Elementos que deben reglamentarse en el componente general, urbano y rural de los PBOT conforme a la Ley 388 de 1997 y al Decreto Nacional 879 de 1998**

	Componente general	Componente urbano	Componente rural
<b>Objetivos:</b>	Señalará los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo que permitan localizar acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del territorio municipal, y desarrollar un modelo de ocupación del territorio (art. 13 D. 879).	El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas (art. 13 Ley 388).	El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales (art. 14 Ley 388)
<b>Identificación de los siguientes elementos:</b>	1. Áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos	1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.	1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

<sup>19</sup> Sobre los indicadores de población, véase la página del municipio en el siguiente link: <http://acacias-meta.gov.co/indicadores.shtml#poblacion>, consultada el 17 de abril de 2015.

	<p>naturales.</p> <p>2. Áreas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.</p> <p>3. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.</p> <p>4. Sistemas de comunicación entre el área urbana y rural y de éstas con el contexto regional.</p> <p>5. Actividades, infraestructuras y equipamientos.</p> <p>6. La clasificación del territorio en suelo urbano, de expansión urbana y rural y para el primero de éstos, así como para las cabeceras corregimentales, la determinación del correspondiente perímetro urbano, el cual a su vez no podrá ser mayor que el perímetro de servicios o sanitario. (Art. 13 D. 879)</p>	<p>2. Conjuntos urbanos, históricos y culturales.</p> <p>3. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.</p> <p>4. Infraestructura para vías y transporte.</p> <p>5. Redes de servicios públicos.</p> <p>6. Equipamientos colectivos y espacios públicos libres para parques y zonas verdes y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.</p> <p>7. La estrategia de mediano plazo para programas de vivienda de interés social.</p> <p>8. Planes Parciales y Unidades de Actuación Urbanística. (Art. 14 D. 879)</p>	<p>2. Áreas expuesta a amenazas y riesgos.</p> <p>3. Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos.</p> <p>4. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.</p> <p>5. Centros poblados y áreas suburbanas.</p> <p>6. Equipamiento de salud y educación.</p> <p>7. Expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.</p>
<b>Tipo de norma urbanística</b>	Normas urbanísticas estructurales (Art. 13 D. 879).	Normas urbanísticas generales o complementarias	Normas urbanísticas generales o complementarias

El balance que puede hacerse de los Acuerdos 021 de 2000 y 184 de 2011 a la luz de estas disposiciones, es que el último instrumento desarrolló con mayor detalle algunos de los contenidos exigidos por la norma arriba identificada. En otras palabras, el Acuerdo 184 no fue el resultado de replicar las normas de la Ley 388 de 1997 sin contexto alguno como si se hizo en el Acuerdo 021, sino que efectivamente en este instrumento se hizo un

esfuerzo por precisar de una mejor manera los objetivos, políticas y prioridades conforme a las necesidades y a la visión de largo plazo del municipio. Con relación al *componente general* en específico, se destaca que en el artículo 4 del Acuerdo 184 que modificó el artículo 4 del Acuerdo 021 se le dio un mayor énfasis a la conservación y protección ambiental, a la prevención de amenazas y riesgos y a la consolidación de los centros poblados rurales. Aunque se avanzó en la precisión de objetivos, políticas y estrategias sobre todo desde el punto de vista ambiental, al mismo tiempo se debe señalar que la tarea está pendiente con relación a la definición de un mejor modelo de ocupación del territorio, específicamente de la zonas de ronda y las áreas de riesgo y amenaza.

Por otro lado, el artículo 15 de la Ley 388 define el contenido y alcance de las denominadas *normas urbanísticas*, que tienen un efecto importante en términos prácticos, dado que según la importancia o jerarquía que tengan por ley, dependerá el procedimiento para su revisión, ajuste o modificación. Es así como la ley las clasifica en: i) *normas urbanísticas estructurales*, las cuales aseguran la consecución de los objetivos de largo plazo del componente general, urbano y rural, ii) *Normas urbanísticas generales* que definen condiciones de usos del suelo, tratamientos, parcelación, entre otros y, iii) *Normas urbanísticas complementarias* que definen programas y proyectos del componente general, que son de corto plazo.

### 1.3.3. El vencimiento de plazos de las normas urbanísticas

Si bien es cierto los planes de ordenamiento territorial son instrumentos orientados a definir la planificación física en el largo plazo, al mismo tiempo definen vigencias para los distintos componentes. Así mismo, deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las distintas circunstancias que pueden llegar a suponer cambios en la regulación de usos del suelo, por fuera de las vigencias ordinarias. Es así como el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004 establece como vigencia de los POT las siguientes reglas:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones (negritas fuera del texto).
2. Como contenido urbano y rural de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.
3. Los contenidos urbanos y rurales de corto plazo y los programas de ejecución

regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

La ley prevé entonces que ante el vencimiento de alguno de estos plazos, se debe dar inicio al proceso de **revisión ordinaria** por iniciativa del Alcalde y en el inicio del período constitucional de este (Art. 5 Decreto 4002 de 2004).

Otro escenario es cuando se establece la posibilidad de que el alcalde inicie en **cualquier momento** el proceso de revisión del plan o de cualquiera de sus contenidos por circunstancias de **excepcional interés público o de fuerza mayor o caso fortuito**. Las siguientes circunstancias justifican adelantar esta trámite sin el cumplimiento de los plazos ordinarios:

- a) La **declaratoria de desastre o calamidad pública** de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;
- b) Los **resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones** de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

El artículo 6 del Decreto 4002 prevé también el trámite de **modificación excepcional de normas urbanísticas**, el cual puede adelantarse en cualquier momento a iniciativa del Alcalde, cuando se trate de la modificación de alguna o algunas de las normas urbanísticas **de carácter estructural o general del Plan** “que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial”. La norma establece como condición para adelantar este trámite que se demuestre y soporte técnicamente los motivos que dan lugar a la modificación.

Un último escenario para la modificación de normas de los POT ha sido el previsto por el Ministerio de Vivienda y es el trámite de ajuste de normas cuando debe **incorporarse suelo rural o de expansión al perímetro urbano del municipio para la generación de vivienda de interés social y de interés prioritario**, en los términos del artículo 47 transitorio de la Ley 1537 de 2012.

### 1.3.4. Modalidad de revisión y vigencias del PBOT de Acacías

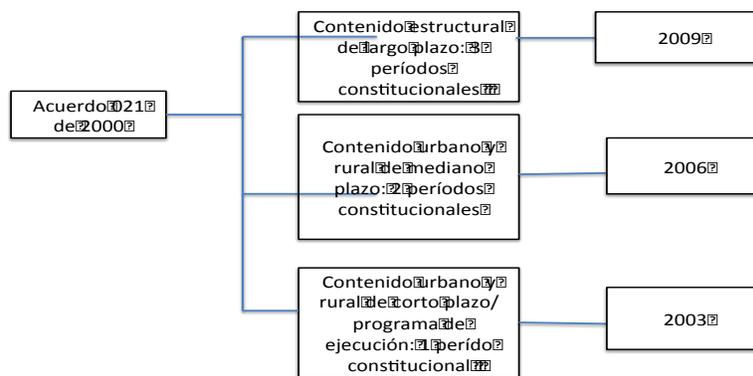
Habiendo precisado el anterior marco normativo, a continuación se hará el análisis de vigencia del PBOT de Acacías. En primer lugar, resulta necesario precisar la vigencia del primer instrumento que se adoptó con el Acuerdo 021 de 2000. Es así como en el artículo 15 se dispuso:

**ARTICULO 15:** La formulación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial se plantea al corto, mediano y largo plazo con el ajuste que el futuro estrictamente se requiera y tendrá una vigencia de nueve (9) años para el corto, mediano y largo plazo, es decir 1.999 – 2.008.

La definición de plazos presenta serias deficiencias desde el punto de vista jurídico por las siguientes razones: en primer lugar, en el artículo arriba transcrito se hace una equivalencia de plazos que como se vio con anterioridad, desconoce lo establecido en el artículo 28 de la Ley 388 cuando reconoce que los POT tienen normas de largo, mediano y corto plazo con diferentes vigencias. Es así como el artículo 15 del Acuerdo 021 desconoció un principio básico de la planeación y es la definición de normas con distintos horizontes de tiempo, lo cual tiene como propósito “blindar” los objetivos o las estrategias de largo plazo y así mismo, garantizar cierta flexibilidad y condiciones de adaptabilidad a nuevas circunstancias en la regulación del componente urbano y rural. Una segunda falencia es que a pesar de que se señaló como inicio del plazo el año de 1999, en realidad este comenzó a correrse en el año 2000, fecha en la que se publicó el Acuerdo 021.

Ante estas deficiencias, una alternativa es la de interpretar la vigencia del Acuerdo 021 conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 que como se mencionó con anterioridad, define unos criterios o reglas mínimas. Así las cosas, teniendo en cuenta esta regulación, podría concluirse que el *contenido estructural de largo plazo* tuvo una vigencia de tres períodos constitucionales, lo que significa que el plazo se venció en el 2009.<sup>20</sup> Por otro lado, el *contenido urbano y rural de mediano plazo* tuvieron una vigencia de dos períodos constitucionales, es decir, hasta el 2006 y los contenidos de *corto plazo y el programa de ejecución* una vigencia de un año, es decir hasta el 2003. El siguiente gráfico ilustra esta interpretación conforme a la Ley 388 y no conforme al artículo 15 del Acuerdo 021 en un intento por subsanar las deficiencias a las que se hizo referencia:

## Vigencia A. 021/2000



Fuente: Elaboración CIDER..

El anterior análisis implica que los plazos de los distintos componentes se encontraban vencidos en el 2009, lo que justificaría el inicio del trámite de revisión ordinaria. Sin embargo, en el año de 2011, estando en el cargo el Alcalde anterior, se adelantó el trámite de **modificación excepcional** que se adoptó con el Acuerdo 184 de 2011, siendo procedente el de revisión ordinaria por vencimiento de plazos. Es importante señalar que en la revisión del expediente municipal y de los archivos del municipio no se pudo encontrar en el Documento Técnico de Soporte las razones que llevaron a este trámite. Tampoco se pudo ubicar la memoria justificativa, que por ley hace parte de la documentación de cualquier plan de ordenamiento territorial (art. 9 Decreto 4002 de 2004). En ese sentido, no se pudo establecer con claridad las razones por las cuales la administración municipal procedió a adelantar el trámite de modificación excepcional en el año 2011, a pesar de que la vigencia del contenido estructural del Acuerdo 021 se venció en el 2009.

Por otro lado, al hacer un análisis de vigencia de los componentes del Acuerdo 184 de 2011 se identifican **dos artículos** que definen plazos para los distintos componentes del PBOT. Es así como en el artículo 175 que modificó el artículo 477 del Acuerdo 021 se estableció:

Artículo 477. Vigencia y revisiones del Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Los objetivos, políticas y estrategias de largo plazo, el modelo de ordenamiento y los contenidos estructurales relacionados con los sistemas generales del presente Acuerdo tendrán una **vigencia igual a la del tiempo que falta para terminar la actual Administración Municipal.**

La vigencia de los contenidos de **mediano plazo** será **igual a la del tiempo que falta para terminar la actual Administración Municipal.**

La vigencia de los **contenidos de corto plazo** será **igual a la del tiempo que falta para terminar la actual Administración Municipal**.

Las revisiones del Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT seguirán el mismo procedimiento establecido para la aprobación del presente Acuerdo, conforme a lo establecido en la regulación vigente.

De conformidad con este artículo, la vigencia de los contenidos de largo, mediano y corto plazo vencía en el año 2011, dado que ese era el momento de terminación de la administración municipal de ese momento. Esta regulación evidencia las deficiencias jurídicas de equiparar los plazos de los distintos componentes del POT, situación que también ocurrió según se comentó, con el Acuerdo 021 de 2000. La situación es todavía más problemática si se tiene en cuenta que el Acuerdo 184 establece otra regla de vigencia en el artículo 479 en los siguientes términos:

Artículo 479. Vigencia. El **contenido estructural del plan** tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se **entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales**, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

Como **contenido urbano de mediano plazo** se entenderá una vigencia mínima correspondiente al **término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales**, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

Los **contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución** regirán como mínimo durante **un (1) período constitucional** de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

Según lo anterior, la vigencia del componente general iría hasta el 2023, la del contenido urbano y rural de mediano plazo hasta el 2019 y el contenido urbano y rural de corto plazo y el programa de ejecución hasta el 2012. De todas formas es importante tener en cuenta que por tratarse de una **modificación excepcional**, esta procede únicamente con relación a las normas urbanísticas de carácter estructural o general, según lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004.

Como puede observarse, el Acuerdo 184 presenta también serias deficiencias de tipo normativo, dado que por un lado, establece vigencias en el artículo 175 que contravienen lo dispuesto en la normativa nacional, y por otro lado, contiene dos artículos que se contradicen en los plazos para los distintos componentes. La pregunta que surge entonces es cuál de estas dos regulaciones debe prevalecer y guiar el criterio para definir

la vigencia del Acuerdo 184. Una posible interpretación a esta contradicción es la de considerar que la autonomía territorial no puede desconocer los mínimos de ley establecidos en el artículo 28 de la Ley 388, por lo que el artículo vigente es el 479 que retoma lo establecido en la normativa nacional. En ese sentido, únicamente podría adelantarse la **revisión ordinaria del componente urbano de corto plazo y del programa de ejecución por vencimiento de plazos**, y no del componente estructural, ni de mediano plazo por estar todavía vigentes. No puede olvidarse que jurídicamente el Acuerdo 184 es el instrumento que ha guiado las decisiones de ordenamiento del municipio en general y ha sido el referente para el otorgamiento de licencias urbanísticas.

Las dificultades sobre la vigencia no se han solucionado, ni tampoco las dificultades de información jurídica y cartográfica, ni de soporte técnico sobre el trámite de modificación excepcional adelantado en el 2011. Ante estas deficiencias, específicamente ante las contradicciones normativas sobre la vigencia del Acuerdo 184 y la falta de información técnica, jurídica y cartográfica, el trámite pertinente es el de la **revisión ordinaria** del instrumento por vencimiento del contenido urbano y rural de corto y mediano plazo del Acuerdo 021 de 2000, así como por constituirse en el mecanismo apropiado para subsanar las deficiencias de tipo normativo sobre las vigencias. Así mismo, según se verá en el siguiente acápite, han surgido hechos nuevos que deben incorporarse en la revisión del PBOT, específicamente la normatividad nacional de gestión del riesgo, las determinantes del suelo rural, los lineamientos del Plan de Desarrollo para la región de los Llanos y las determinantes ambientales de Cormacarena.

## 2. HECHOS NUEVOS Y CONTEXTO ACTUAL DEL MUNICIPIO QUE JUSTIFICAN LA REVISIÓN DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS ESTRUCTURALES Y DEL CONTENIDO URBANO Y RURAL DE MEDIANO Y CORTO PLAZO

En el documento han quedado expuestos los diversos hechos o circunstancias que justifican el trámite de revisión ordinaria de las normas urbanísticas del PBOT. La síntesis se presenta a continuación:

1. Vencimiento del plazo del contenido urbano y rural de mediano y corto plazo del Acuerdo 021 de 2000.
2. Incertidumbre en las vigencias de las normas urbanísticas estructurales y generales del Acuerdo 184 de 2011.
3. Necesidad de incorporar al PBOT la normatividad nacional relativa a: i) Gestión del riesgo, y, ii) Lineamientos del Plan de Desarrollo 2014-2018 para la región de los Llanos
4. Importancia de definir lineamientos para una adecuada gestión del suelo rural, en razón de la falta de adopción y de regulación de las Unidades de Planificación Rural UPR y de nuevos conflictos en los usos del suelo.
5. Necesidad de articular las determinantes ambientales regionales de Cormacarena a la regulación del suelo rural y a la estructura ecológica principal del Municipio.
6. Deficiencias cartográficas en la escala y en el detalle de algunos aspectos, específicamente en el componente de gestión del riesgo.
7. Importancia de definir lineamientos y estrategias de planificación y ordenamiento regional, como una alternativa para garantizar una mejor gestión de los recursos naturales de Acacias y de los municipios vecinos, así como de definir proyectos de infraestructura y de desarrollo económico regional orientados a mejorar la competitividad del municipio, mediante las alianzas y la asociatividad con municipios vecinos.
8. Baja capacidad institucional en la adopción de los instrumentos de planificación de primer y segundo nivel, de los instrumentos de financiación, así como deficiencias en la gestión ambiental y de riesgo.
9. La necesidad de definir un modelo de desarrollo que no suponga una dependencia exclusiva en la industria de los hidrocarburos, sino que permita diversificar la economía, y por tanto, aprovechar de manera responsable los servicios ambientales de la zona.
10. Nueva interpretación de la Corte Constitucional (C-123/2014) sobre el alcance de la participación de los municipios en las autorizaciones para la explotación de recursos naturales de minería e hidrocarburos. Según esta jurisprudencia, en los procesos de autorización de la actividad minera, e incluso petrolera, la Nación

deberá convocar a los municipios con el fin de que participen e incidan en las condiciones de explotación y producción de recursos naturales asociados a estas actividades en particular, como manifestación del principio de coordinación.

Si bien las anteriores circunstancias justifican la necesidad de ajustar el PBOT a estas nuevas realidades que tienen impactos significativos en el territorio del municipio, en todo caso debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 cuando establece que las revisiones ordinarias:

[d]eberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

Este artículo tiene aplicación en el caso de Acacias en tres temas en específico: primero, se requiere ajustes en los usos del suelo, dado que en el suelo rural se viene presentando un cambio del uso agropecuario al industrial, el cual se ha intensificado y expandido de manera importante en los últimos años. La revisión del PBOT tiene el reto de regular estos cambios, con el fin de proteger la estructura ecológica principal y la riqueza ambiental de estas áreas y evitar así posibles conflictos en los usos del suelo.

En el análisis de la dinámica poblacional y en los recorridos de campo se pudo observar que estas nuevas actividades incentivan la llegada de población flotante a los centros poblados, desafiando las posibilidades de prestación de servicios públicos domiciliarios, educación, vivienda y transporte en estas áreas. Se evidenció entonces un crecimiento de la población en los centros poblados ya existentes y reconocidos en el PBOT de 2011 (Chichimene, Dinamarca, Quebraditas, La Cecilita y Santa Rosa)<sup>21</sup>, así como la falta de reconocimiento de San José de las Palomas, existente al momento de adoptarse la modificación excepcional. Así mismo, se ha podido establecer la existencia de nuevos asentamientos rurales que pueden encuadrarse en la categoría de *centros poblados* en los términos del inciso 2 del parágrafo del artículo 1 de la Ley 505 de 1999, específicamente

---

<sup>21</sup> Artículo 15 del Acuerdo 184 de 2011 mediante el cual se modificó el artículo 21 del Acuerdo 021 de 2000.

en el caso de El Diamante y La Esmeralda.<sup>22</sup> Así las cosas, se han podido constatar cambios significativos en la población asociados a la intensificación de la actividad industrial, lo cual justifica también ajustar la reglamentación del suelo rural en los términos del Decreto 3600 de 2007, con el fin de que el PBOT incorpore estas nuevas dinámicas.

Un tercer elemento está relacionado con la necesidad de ejecutar proyectos de infraestructura y expansión de servicios públicos que tienen incidencia en el ordenamiento del municipio. En primer lugar, la construcción de la doble calzada en la vía que comunica a Acacías con Villavicencio requiere definir en el PBOT estrategias de ordenamiento del suelo en esta zona, con el fin de poder anticipar dinámicas que puedan traducirse en conflictos en los usos del suelo. Esto supone entonces que la revisión incluya normas que regulen el mercado inmobiliario en esta zona, así como los usos permitidos y complementarios que pueden desarrollarse. Así mismo, se requiere la actualización de la infraestructura vial, dado que el PBOT de 2011 no reconoce varias vías actualmente localizadas en suelo rural y urbano.

#### *La necesidad, conveniencia y propósito de la revisión ordinaria*

Se propone como cierre de la memoria justificativa la identificación de la *necesidad, conveniencia y propósito* de la revisión, de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 9 del Decreto 4002, dado que se reitera, estos aspectos delimitan el contenido y alcance de este documento.

El trámite de revisión del PBOT de Acacías se hace en razón de la **necesidad** de articular el PBOT con los nuevos marcos normativos de carácter nacional y regional a los cuales se referencia con anterioridad, así como de incorporar los hechos nuevos relacionados con los cambios en el territorio que tienen incidencia en el ordenamiento del municipio.

Por otro lado, las razones de **conveniencia** están dadas por hechos externos como la visibilización de los debates ambientales en el debate público nacional e internacional, los retos del desarrollo rural y de la regionalización en un escenario de posconflicto, así como la desaceleración de la industria petrolera, todas circunstancias que tienen impacto en el desarrollo y en el ordenamiento del municipio. Así mismo, según se estableció en el documento de evaluación, es importante superar las limitantes que presenta la cartografía, principalmente por las deficiencias en la escala de los planos y de la falta de información y de detalle en temas fundamentales como el de la gestión del riesgo.

---

<sup>22</sup> Esta norma dispone: "Para los efectos de esta ley se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural".

Finalmente, con relación al **propósito**, se advierte que el PBOT debe traducirse en una visión consensuada y compartida del modelo de desarrollo y de ordenamiento, que guíe las decisiones de las autoridades públicas, que defina normas de juego claras para los privados y que permita el ejercicio de la participación ciudadana y del control social de la comunidad en los procesos de planeación y de gestión del suelo urbano y rural.

Otro propósito consiste en lograr que el municipio cuente con un instrumento que cumpla con los principios de *concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia* definidos en el artículo 100 de la Ley 388. Señala este artículo:

**Artículo 100º.- Principios del régimen normativo.** La adopción de las normas urbanísticas generales y complementarias que sustentarán la expedición de las licencias de que trata el artículo anterior, se deberá fundamentar en los principios de concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia que se señalan a continuación:

1. Por concordancia se entiende que las normas urbanísticas que se expidan para una determinada área o zona del municipio, deben estar en armonía con las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, de acuerdo con los niveles de prevalencia señalados en la presente Ley.
2. Por neutralidad se entiende que cada propietario tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento normativo que cualquier otro, si las características urbanísticas de una misma zona o área de la ciudad o municipio son iguales.
3. Por simplicidad se entiende que las normas urbanísticas se elaborarán de tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.
4. Por transparencia se entiende que el régimen normativo debe ser explícito y completamente público para todas las partes involucradas en la actuación urbanística y para los usuarios.

Lo anterior significa que el instrumento debe ser lo suficientemente claro, coherente, simple y transparente con el fin de que por un lado, sea de fácil aplicación e interpretación por parte de las autoridades públicas, y por el otro, sea público y de fácil consulta para los privados y la comunidad en general. El propósito entonces es el de formular un PBOT que cumpla con estas finalidades.

### 3. BIBLIOGRAFÍA

Campbell, Scott. “Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development”, Campbell, Scott; Fainstein, Susan (ed). *Readings in Planning Theory*, 2nd ed. Oxford, Blackwell Publishing, 2003, pp. 435-458.

Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, Versión preliminar para la discusión con el Consejo Nacional de Planeación, , disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>.

Lozano-Gracia, Nancy Lozano-Gracia, Alexandra Panman, Alejandro Rodríguez. “Chapter 4. Interjurisdictional Coordination” en Taimur Samad, Nancy Lozano-Gracia, Alexandra Panman (eds.). *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition*, World Bank, november 15, 2012, pp. 111-157, pp. 113 y 118.

Rodríguez, Garavito César. “La paradoja de las instituciones en Colombia” en César Rodríguez, Alejandro Portes (coordinadores), *Las instituciones en Colombia. Un análisis sociológico*, Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, 2012, pp. 56-89.