

ISSN digital 2711-2861

derecho verde

REVISTA DEL PROGRAMA DE DERECHO – UNIAGRARIA

Vol. 1 – Enero a diciembre de 2019



UNIAGRARIA

Fundación Universitaria Agraria de Colombia

LA U VERDE
DE COLOMBIA



derecho
verde

REVISTA DEL PROGRAMA DE DERECHO – UNIAGRARIA



UNIAGRARIA

Fundación Universitaria Agraria de Colombia

LA U VERDE
DE COLOMBIA

DERECHO VERDE - REVISTA DEL PROGRAMA DE DERECHO - UNIAGRARIA
Vol. 1 - Enero a diciembre de 2019
Vicerrectoría de Investigación
Fundación Universitaria Agraria de Colombia -UNIAGRARIA-
ISSN digital 2711-2861

Director

Dr. Álvaro Mauricio Zúñiga Morales
Vicerrector de Investigación

Coordinación editorial

Dra. Raquel María Conto López

Rector

Jorge Orlando Gaitán Arciniegas

Vicerrector de Formación

Dr. Jorge Arturo Torres Escobar

Secretario General

Dr. Jhon Jairo Guarín Rivera

Asamblea General

Jorge Orlando Gaitán Arciniegas
Presidente

Consejo superior

Álvaro Zúñiga García
Presidente

Teresa Arévalo Ramírez
Consejera

Teresa Escobar de Torres
Consejera

Emiro Martínez Jiménez
Consejero

Álvaro Ramírez Rubiano
Consejero

Héctor Jairo Guarín Avellaneda
Consejero

Jorge Orlando Gaitán Arciniegas
Consejero y Rector

Adalberto Bruges Dam

Representante Principal por los Docentes

Fernando Barros Algarra

Representante Principal por los Egresados

Concepto Gráfico, Composición e Impresión

Entrelibros e-book solutions

www.entrelibros.co

Diseñador

Carlos Sandoval N.

© 2020 Fundación Universitaria Agraria de
Colombia - UNIAGRARIA
Bogotá D.C - Colombia



Derecho verde - Revista del programa de derecho by Fundación Universitaria Agraria de Colombia -UNIAGRARIA- is licensed under a *Creative Commons* Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Unported License.

La Revista Derecho verde - revista del programa de derecho es impresa bajo el ISSN y digital bajo el ISSN , en idioma español. Es un producto protegido por el *copyright* © y cuenta con una política de acceso abierto para su consulta, sus condiciones de uso y distribución están definidas por el licenciamiento *Creative Commons* (CC).



CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| Editorial | 5 |
| Ley Zidres (Ley 1176 de 2016) | |
| La persona natural en la presentación de proyectos productivos en el campo colombiano | 7 |
| <i>Luz Marina Orjuela Martínez</i> | |
| Normatividad sobre el derecho al agua potable de los bogotanos a partir de la conservación de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza | 21 |
| <i>Rosalba Gordillo Celis</i> | |
| Inestabilidad administrativa de las entidades agrarias: INCORA e INCODER | 35 |
| <i>Diego Felipe Cruz Niño</i> | |
| El principio de desarrollo sostenible como un determinante en la construcción de los planes de ordenamiento territorial | 43 |
| <i>Camila Guevara Rojas</i> | |





EDITORIAL

Hernán Felipe Trujillo Quintero¹

En los últimos años, los trabajos de investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales han focalizado su atención en las áreas de desarrollo rural y desarrollo sostenible. La existencia del programa de Derecho y, recientemente, la apertura de los programas de Especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial y Especialización en Responsabilidad Ambiental y Sostenibilidad permiten avanzar en el quehacer de la investigación aplicada para resolver las problemáticas rurales y ambientales. Particularmente, las discusiones sobre la política y régimen de tierras en Colombia, la definición de los elementos ambientales en el ordenamiento del territorio, las regulaciones sobre el acceso de recursos bióticos y abióticos, entre otros, evidencian que la madurez y liderazgo en los temas son coherentes con los retos que tenemos como país.

En este número, se han querido resaltar los trabajos de investigación de los estudiantes más destacados de los programas de posgrado. El primero de ellos se denomina “Ley Zidres (Ley 1176 de 2016), la persona natural en la presentación de proyectos productivos en el campo colombiano” de la especialista Luz Marina Orjuela Martínez y aborda una de las discusiones más apasionantes con respecto al desarrollo rural en los últimos años. En ella, se reconocen las oportunidades de los campesinos para vincularse a estos nuevos esquemas productivos-asociativos. El segundo artículo, de autoría de la especialista Rosalba Gordillo Celis y titulado “Normatividad sobre el derecho al agua potable de los bogotanos a partir de la conservación de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza”, aborda desde una perspectiva jurídica los retos de conservación del ecosistema que provee el mayor flujo hídrico para los bogotanos y plantea estrategias de regulación para mejorar la relación hombre-naturaleza.

¹ Abogado, economista, Coordinador de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia – UNIAGRARIA.

De igual forma, el tercer artículo, titulado "Inestabilidad administrativa de las entidades agrarias: INCORA e INCODER" del especialista Diego Felipe Cruz Niño, explica las dificultades de regular la administración de la entidad que tiene a cargo el manejo de los baldíos de la nación y muestra que los desequilibrios institucionales generan distorsiones en la ejecución de la política pública. Por último, Camila Guevara Rojas, en su escrito "El principio de desarrollo sostenible como un determinante en la construcción de los planes de ordenamiento territorial" aborda una propuesta de incorporación de elementos del desarrollo sostenible como determinante en la definición de los planes de ordenación del territorio, donde el elemento ambiental es el prioritario.

Por ende, presentamos un buen número que reconoce la importancia de las temáticas rurales y ambientales en las discusiones de las ciencias jurídicas.

LEY ZIDRES (Ley 1176 de 2016)

LA PERSONA NATURAL EN LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS EN EL CAMPO COLOMBIANO

Luz Marina Orjuela Martínez¹

Resumen

El presente trabajo desarrolla un análisis de la participación de la persona natural en la Ley 1776 de 2016, denominada también como Ley Zidres, expedida para promover las actividades agrícolas y mejorar la economía en el campo colombiano. Los terrenos objeto de la Ley, poseen características especiales y esenciales que generan una confrontación entre quien posee la tierra y quien la necesita. La titulación de los proyectos presentados de acuerdo con el artículo 3 de la Ley, no determina obligatoriedad de asociación, lo que presume beneficios en recursos e infraestructura para la persona natural que pretenda ejercer un proyecto para mejorar la utilidad de la tierra baldía.

Palabras clave: persona natural, ZIDRES, trabajador agrario, productor, actividades agrícolas.

Abstract

This paper develops the analysis of the participation of the natural person in the 1776 law (Zidres), issued to promote agricultural activities and improve the economy in the rural territory. The lands that are the object of the law, possess special and essential characteristics that determine a confrontation between land properties and needs it. The projects presented in accordance with article 3 of the law, does not determine compulsory association, which presumes benefits in resources and infrastructure for the natural person who intends to carry out a project to improve the usefulness of the wasteland.

Keywords: Agrarian worker, agricultural activities, natural person, producer, ZIDRES.

¹ Abogada Universidad Fundación Universitaria Agraria de Colombia (Uniagraria) Especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial

Introducción

En el estudio realizado por Andrés Espinosa Fenwarth en febrero 7 de 2017 (Espinosa, 2017), publicado en el periódico Portafolio, se demuestra que el campo colombiano es afectado por factores de conflicto armado, narcotráfico y baja economía. Estas falencias han sido punto esencial en la política de los gobiernos en el siglo XX, que promovieron mejoras a las personas ligadas a actividades del agro. Dichos esfuerzos han determinado cambios en la concentración de la propiedad en cabeza de los grandes empresarios y productores que influyen en la población en situación de vulnerabilidad en los sectores agrarios.

La Ley Zidres (zonas de interés de desarrollo rural, económico y social) busca promover la explotación de los grandes terrenos sin uso en sectores alejados, por medio de proyectos productivos que favorecen a los trabajadores agrarios (hombres y mujeres), con el objetivo de contribuir a la economía de la familia campesina a través de los titulares, denominados productores, conformados por una persona natural o jurídica.

La participación de la persona natural en la Ley es trascendental para enriquecer las actividades agropecuarias, con lo cual se generan interrogantes como: ¿Cuál es el puesto que funge la persona natural en la Ley? ¿El pequeño productor posee la capacidad de sostenibilidad de un proyecto? ¿El trabajador rural posee algún beneficio en los proyectos? Dichos interrogantes constituyen el análisis del presente artículo, que busca aclarar y conceptualizar a la persona natural en la Ley Zidres y sus efectos en la misma.

Ley Zidres

El desarrollo económico del campo colombiano evidenció una perspectiva de prosperidad con la ley sancionada por el anterior presidente Juan Manuel Santos, denominada como Ley Zidres (zonas de interés de Desarrollo Rural, Económico y Social). El concepto de las zonas determinadas por la norma hace referencia a: "Los territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola, para el desarrollo de proyectos productivos capaces de responder a los desafíos de la internacionalización de la economía, además de garantizar la soberanía, autonomía y seguridad alimentaria del país" (Artículo 1, Ley 1776).

La UPRA (Unidad de Planificación de Tierras Rurales) es la entidad encargada de la identificación de los territorios de las Zidres, los cuales deben cumplir las características que determina la norma:

- Los terrenos deben ser aislados de los centros urbanos con condiciones agrológicas y climáticas difíciles.
- El territorio debe poseer baja densidad poblacional.
- Su condición asigna un déficit de infraestructura.
- Sus condiciones determinan altos índices de pobreza.

Los terrenos que poseen las características se constituyen en no aptos para la economía familiar campesina, aunque pueden presentar alta concentración de la tierra, asunto que resulta relevante toda vez que sobre estos hay un gran interés en empresarios y habitantes de la zona. A partir de lo anterior, el asunto de las tierras es fundamental para alcanzar la creación

de las Zidres, porque impulsa proyectos productivos presentados ante el MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), buscando su aprobación por el consejo de ministros. El Ministerio debe definir estrategias del desarrollo rural, tal y como lo determina (Santellana, 2015) "El MADR debe definir una política de generación y transferencia de tecnología para la estrategia rural que enmarcará la acción de: Corpoica, los centros especializados de investigación agropecuaria, de silvicultura tropical y pesquera, del ICA, el SENA y las universidades".

Conforme a la facultad de MADR para la transferencia tecnología, se genera un punto importante en la aprobación de los proyectos Zidres, de acuerdo con una de sus características que se establece como déficit de infraestructura. Esto aboca al desarrollo de estrategias para las nuevas tecnologías y constituye la necesidad del cumplimiento de los proyectos aprobados con fines de mejorar la economía agraria.

Principio de progresividad en la Ley Zidres

El principio de progresividad, conforme a la constitución del Estado social de derecho, determina la limitación al legislador en el marco del estudio de inconstitucionalidad de las leyes proferidas en materia de los derechos económicos y sociales, y determina "adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr la plena efectividad de los derechos sociales" (Sentencia C - 644

de 2012). Conforme al concepto de la Corte Constitucional, la plena efectividad se dirige a satisfacer necesidades básicas de manera económica y social de los gobernados. El estudio realizado por el principio se conforma de dos puntos evaluables cuando se busca una nueva ley en marcha:

El primero, según el cual dicho principio integra el bloque de constitucionalidad en sentido amplio, por mandato del inciso 2º del artículo 93 Superior, que opera como un dispositivo amplificador de la protección debida a los derechos sociales contenidos en la Constitución. Y el segundo, según el cual dicho principio cualifica el tipo de obligaciones que adquieren las autoridades públicas del Estado Social de Derecho, cuya nota definitoria es el reconocimiento no retórico de la importancia constitucional, la fundamentación y la existencia de garantías propias de los llamados derechos sociales (Sentencia C - 644 de 2012).

En el contexto de los derechos sociales, los artículos 58² y 64³ de la C. P., enmarcan la protección que posee el acceso a la tierra del trabajador agrario. De acuerdo a la jurisprudencia, el trabajador agrario y sus actividades agrícolas son objeto de protección constitucional, de acuerdo a la conexidad con derechos de carácter fundamental y la protección a la economía del estado.

El principio de progresividad en materia de acceso de la propiedad agraria y la protección

² Derecho a la propiedad privada y expropiación por motivo de utilidad pública o interés social.

³ Protección a los trabajadores agrarios.

de manera constitucional al trabajador agrario, debe encontrarse en un sentido objetivo y subjetivo en cualquier norma que rija la materia. El sentido objetivo hace relación a la progresividad de manera taxativa dentro de algunos de los artículos de la norma, ejecutada a través de equidad e igualdad de oportunidades. Por otra parte, el sentido subjetivo hace referencia a la progresividad inmersa de la norma, su ejecución se conforma de la prosperidad en materia agraria, ambiental o alimentaria, o para el caso que nos ocupa, de la economía del sector agrario y sus trabajadores que desempeñan labores de acuerdo al acceso a la tierra.

El estudio bajo los parámetros de progresividad realizados por la Corte Constitucional en materia de acceso a la tierra y su carácter fundamental, determina para el artículo 58 C.P. que “el acceso a la propiedad debe tener al menos las mismas garantías del régimen común, las posiciones jurídicas de derecho que se advierten deben ser reconocidas para el trabajador del campo”.⁴ Lo anterior se conforma de cuatro posiciones que deben ser reconocidas por la progresividad en materia agraria, con el objetivo de implementar la protección constitucional que ha otorgado la corte. Son posiciones jurídicas:

1. El derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como,

- por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto; el derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;
2. El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;
3. El derecho a que por esta misma vía, además se proteja la seguridad alimentaria. (Sentencia C - 077 de 2017).

Lo anterior determina el alcance de la estructura del artículo, mencionando la progresividad y el objetivo de mejorar las condiciones de calidad de vida de los trabajadores agrarios, la creación de políticas para impulsar el acceso a la tierra, como se ha constituido en la Ley 160 de 1994, que en su artículo 1 menciona el deber del Estado de promover el acceso a la tierra, así como en el artículo 2 de la Ley 1776 de 2016, numeral 1. La posición de la improductividad se encuentra reflejada en la utilización de baldíos adjudicados, puesto que la no productiva es causal para la cancelación del derecho de explotación.

Siguiendo con el artículo 64 de la C. P., su alcance determina que “las autoridades estatales deben adoptar medidas progresivas estructurales mediante las que se garantice de manera efectiva el acceso a la tierra” (Sentencia C-077 de 2017). El legislador, con el objetivo de reglamentar estas medidas, debe tener en cuenta

⁴ Sentencia C - 077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Febrero 08 de 2017).

las disposiciones determinadas por el estudio de la jurisprudencia del anterior artículo. De acuerdo a su protección, son las siguientes:

4. Los campesinos son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad.
5. El campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución.
6. El derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales. Los tres ejes anteriores, están sustentados en la finalidad constitucional de garantizar a los trabajadores agropecuarios.
7. La realización de su derecho a la igualdad material (Sentencia C - 077 de 2017).

Los enunciados anteriores son el resultado del estudio constitucional de la Ley Zidres que ejecuta una nueva política agraria en la búsqueda de promover el acceso a la tierra a los trabajadores del agro colombiano, pero debe someterse a los lineamientos del principio de progresividad con el objetivo de fomentar una economía agraria próspera, respetando la protección constitucional a la tierra rural y sus trabajadores.

El campo como bien jurídico protegido

Colombia se determina como un país con un alto porcentaje de actividad agrícola en su territorio, de allí se desprenden sectores de la economía y el sostenimiento económico de las familias campesinas divididos en pequeños, medianos y grandes productores. La jurisprudencia ha determinado la trascendencia del campo y su calidad de objeto de protección

especial, al considerarlo parte fundamental en el progreso de las actividades rurales que constituye un acceso integral a la tierra de los trabajadores rurales desfavorecidos. De esta manera lo expresa la Corte Constitucional:

La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas (Sentencia C - 644 de 2012).

De acuerdo a lo anterior, los artículos de orden constitucional que determinan la materia en el marco de los derechos sociales, poseen una protección de rango fundamental, pertenecientes a la regulación del campo como un bien jurídico protegido. En palabras de la Corte Constitucional, se contempla el carácter imperativo a los artículos 60 y 64 superior, determinado de la siguiente manera:

La propiedad que contempla el artículo 60 superior, es el artículo 64 de la Carta el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no solo persigue asegurar un título de propiedad sino “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, fin al que concurren otros elementos como el acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial con miras a fortalecer su nivel de ingreso e incidir de esta manera en su “calidad de vida” (Sentencia C - 644 de 2012).

El carácter imperativo se consagra a partir de la conexidad con la dignidad humana y las necesidades básicas de los pobladores que desarrollen o dependan de actividades agrícolas. Las entidades públicas dedicadas a la protección del agro y sus trabajadores que sean productores o dependientes de un salario o jornal, tienen un deber constitucional de desarrollar políticas públicas para la prosperidad de su economía y ejecutar planes de acción con el objetivo de generar un acceso integral a la tierra y su actividad de explotación en actividades agrícolas. De la misma manera, la corporación constitucional determina los artículos 64, 65 y 66 en los siguientes términos de protección al campo:

Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo (Sentencia C - 180 de 2005).

Con el estudio anterior se demuestra que los elementos para la protección del bien jurídico del campo no solo determinan el acceso a la tierra y condiciones necesarias. De acuerdo a la jurisprudencia, es de importancia que las entidades de derecho público dedicadas al agro colombiano, desarrollen políticas constituidas de manera efectiva en la protección de

educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito.

Como se mencionó durante el acápite, el campo como un bien jurídico de protección especial es un conjunto de las garantías de fomentar una economía determinante para la colaboración del sector primario del Estado colombiano, que se conforma de la transformación de recursos naturales que se utilizan como materia prima. El acceso equitativo e igualitario de la tierra no es el único elemento. La vivienda y el crédito, como ha mencionado la Corte Constitucional, forman la satisfacción de condiciones básicas para cada una de las personas y en especial aquellas dedicadas a actividades agropecuarias.

Proyectos de la Ley Zidres

Los proyectos presentados bajo el contexto de la Ley Zidres, buscan, en primera medida, cumplir y desarrollar los objetivos de las Zidres, motivación de mejorar las necesidades económicas, sociales y políticas del campo:

- a. Promover la inclusión social del trabajador agrario como agente social productivo.
- b. Aumentar la productividad sostenible de la tierra.
- c. Promover el desarrollo social y económico de la zona.
- d. Mejorar las condiciones agrológicas del suelo.
- e. Incentivar la conservación del medio ambiente.
- f. Promover el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios.
- g. Promover el empleo rural y la seguridad alimentaria (Finagro, 2016).

Los puntos anteriores no son constituidos componentes del proyecto. Deben buscar con detenimiento la inclusión de la prosperidad del trabajador rural y mejorar la economía de la familia campesina. El proyecto puede ser desarrollado y presentado ante el MADR, por personas naturales o jurídicas, empresas asociativas con la capacidad del desarrollo y planificación rural en el ejercicio del proyecto. Los componentes consagrados en el artículo tercero de la ley, denominado "Componentes de los proyectos productivos", se enmarcan en la composición de alcanzar: recursos financieros y administrativos, aprobación jurídica de quien lo presenta y del proyecto, capacidad de constituir sostenibilidad ambiental y la compatibilidad de la contribución a la seguridad alimentaria en el nivel regional y nacional.

En el término de ejecución de los proyectos productivos aprobados, la ley excluye toda aquella acción jurídica de transferencia de dominio o adjudicación al titular. Los predios baldíos necesarios para la puesta en práctica del proyecto se colocarán a disposición del titular en las modalidades contractuales de concesión, arrendamiento y afines a la mera tenencia del uso y el goce de los territorios.

Las Zidres pretenden el desarrollo agro-económico en el país, con la vinculación de personas que contribuyan al cumplimiento de los deberes del Estado en los sectores rurales, aunque esta esperanza del agro excluye los siguientes aspectos.

Zonas de reserva campesina

Zonas creadas por la Ley 160, para ordenar y administrar la ocupación de terrenos baldíos,

con la finalidad de mantener estable la economía de la familia campesina.

Resguardos indígenas

Los resguardos consolidados por la Jurisdicción Especial Indígena en la constitución de 1991, con el fin de contribuir a proteger las creencias y costumbres de las comunidades aborígenes.

Territorios colectivos

Los territorios colectivos son adjudicados a una comunidad determinada por su asentamiento durante un tiempo prolongado en la historia. Actualmente son sujetos de estos territorios las comunidades afro, los indígenas y comunidades étnicas.

Territorios con medidas de protección contra el desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado se conforma por la amenaza de actores armados que realizan operaciones con fines militares a los alrededores de población civil, campesina o terrenos baldíos, generando presencia de las fuerzas militares con alta probabilidad de enfrentamientos armados.

Áreas protegidas

Las áreas protegidas son catalogadas de cuidado y protección especial para la sostenibilidad de su biodiversidad, se encuentran en una normatividad especial en los fines de protección del medio ambiente para el cumplimiento del desarrollo sostenible.

La exclusión de la Ley, también se extiende a los bienes baldíos otorgados en ocupación

después de la vigencia de la Ley 160 de 1994. Aquellos beneficiarios de la adjudicación en vigencia y lineamientos normativos no serán afectados por las Zidres. El derecho adquirido se mantendrá hasta su culminación por resolución de la entidad competente.

La exclusión de las Zidres se motiva en el deber del Estado de contener la sostenibilidad ambiental y alimentaria para los particulares dentro del territorio nacional. Su desarrollo agroeconómico no puede influir en la destrucción de biodiversidad o territorios a comunidades. La ley busca influir en el mejoramiento de factores económicos en el sector rural, al considerarse un sector en estado de vulnerabilidad.

Proyectos productivos de la Ley Zidres

La presentación de los proyectos productivos conforme a la Ley 1776 de 2016, Ley Zidres, se presentarán ante el MADR una vez iniciada la apertura de la invitación a la presentación de proyectos de acuerdo a los requisitos dispuestos en la ley.

1. Un documento del proyecto con el contenido

La descripción del proyecto, la motivación de viabilidad conforme a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) donde se ejecutará, deberá contener un esquema de criterios de ordenamiento productivo y social avalados por el UPRA,

un esquema de viabilidad financiera y jurídica conforme al desarrollo sostenible y una motivación de no ser una amenaza en la seguridad alimentaria del país.

2. Un plan de negocios

El plan de negocios debe poseer criterios técnicos con un enfoque a la compra total de la producción con actualización de precios en el mercado del país durante el ciclo del proyecto. El plan realizado debe ser de acuerdo a condiciones de transparencia y libre concurrencia con ayuda de información que disponga la bolsa de productos agropecuarios en su momento.

3. Recurso de fomento

En caso de ser utilizados recursos de fomento, un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento sean administrados por medio de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.⁵

4. Estudio de títulos

La persona natural o la asociación titular del proyecto, debe realizar un estudio de los títulos de los predios objeto de ejecución del proyecto. Se deberán anexar los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes con el ánimo de que el MADR pueda verificar en la anotación que pertenece a la delimitación de Zidres. Así se dispone en el artículo 21, parágrafo segundo.

⁵ Consultado del siguiente link: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>

5. Documentación de identificación de predios

La documentación que permita identificar los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la cual se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este. Cuando para la realización del proyecto productivo se requiera la entrega de bienes baldíos y fiscales patrimoniales para el desarrollo del proyecto, se deberá identificar el tipo contractual propuesto para la entrega, el plazo y las condiciones en las que la tierra será devuelta al Estado tras la culminación del contrato. Cuando el inmueble esté ocupado, deberá anexarse un estudio socioeconómico y ambiental de la situación de este, identificando las mejoras existentes junto con su correspondiente avalúo.⁶

6. Cuando el titular sean los campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra

Se deberá determinar un mecanismo avalado por el MADR que permita durante los tres primeros años ser propietarios de un porcentaje de tierra fijado por el MADR. Esto se motivará de acuerdo a la capacidad financiera y productiva del proyecto. Cuando no sea posible dotar de tierra a este titular, se presentará un proyecto con el objetivo de dotar al titular de acuerdo a los criterios de la entidad competente para

la viabilidad del proyecto. Este proyecto de dotación de tierra deberá contener acciones encaminadas a crédito del sistema bancario, un plan que asegure de manera sustentable el suministro de servicios de capacitación empresarial y un mecanismo de asistencia técnica a los trabajadores con el fin de obtener paquetes tecnológicos productivos.

7. La identificación del responsable del proyecto

Con el objetivo de cumplir con la notificación personal, el titular deberá colocar su identificación y dirección de notificación cuando se trate de personal natural. Cuando se haya creado una persona jurídica, se deberá anexar el certificado de existencia y representación legal, con fecha de expedición no superior a 30 días. Deberá establecerse la capacidad de suscribir y representar el proyecto productivo. Cuando el titular sea una empresa asociativa, deberá anexar el contrato de constitución con el objetivo de determinar la capacidad de suscribir y representación.

8. Estudio ambiental

En el estudio ambiental realizado en los predios donde se ejecutará el proyecto y predios aledaños, deberá contener la identificación de cuerpos, fuentes, nacimientos de agua y sus rondas respectivas, y determinar zonas ecológicas con presencia de

⁶ Ibídem.

especies sensibles o amenazadas. También deberá contener la calidad del recurso hídrico para la sustentabilidad del proyecto y la capacidad del ecosistema para su implementación del proyecto productivo.

Personas naturales en la Ley Zidres

Las “personas jurídicas, naturales o empresas asociativas”⁷ de acuerdo con los requisitos legales, presentarán y adelantarán proyectos productivos bajo los parámetros de Zidres. La concepción de persona natural, de acuerdo con el Código Civil, se refiere a “todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición”.⁸ En la materia agraria existen tres clases de personas naturales, su clasificación es conforme a su actividad.

Trabajador agrario

Los trabajadores agrarios son aquellas personas que realizan labores agrarias y pesqueras para su subsistencia, forman parte del núcleo de la familia campesina y pertenecen al grupo de trabajadores de los pequeños, medianos y grandes productores. Conforme a las condiciones de vulnerabilidad que a través del tiempo se han identificado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha otorgado protección especial a los trabajadores agrarios y ha buscado promover su trabajo y mejora de su economía.

La alta corporación ha manifestado con respecto a los trabajadores agrarios, que estos son sujetos de protección especial.

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente en relación a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en el uso y explotación de los recursos naturales (Sentencia C - 077, 2017).

La protección otorgada por la jurisprudencia enmarca la situación real de las dificultades que posee este tipo de población, ya que el Estado considera el “campo” como premisa para mejorar la situación económica y social de las personas que dependen de sus actividades. El *corpus iuris*⁹ establecido por la Corporación determina:

El *corpus iuris* está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana (Sentencia C - 077, 2017).

⁷ Artículo 3, Ley 1676 de 2016.

⁸ Artículo 74, Código Civil.

⁹ Sentencia C - 077 de 2017. El *corpus iuris* que nuestro sistema jurídico reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios es una articulación de derechos y deberes que quizás expresa de la manera más clara y contundente el postulado de la dignidad humana, entendida como principio fundante y valor de nuestro ordenamiento legal, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo.

Los aspectos constituidos del valor jurisprudencial se encuentran activos en la Ley Zidres, que tiene como objetivo promover las actividades económicas para el trabajador agrario, que compone el equipo de trabajo colaborativo de los proyectos productivos y la titulación de tierras en cabeza de ellos, en el caso que no exista título, pero mantenga actividades agrarias en los terrenos que presuntamente le pertenecen.

Pequeño productor

El pequeño productor se determina como persona natural que realiza labores agrícolas productivas. En la política del año 2015, el MADR cambió la cifra para determinar al pequeño productor, disminuyendo la cantidad de salarios de acuerdo con el decreto 2179 del 2015, al considerar el pequeño productor de acuerdo con la siguiente definición:

Se considera pequeño productor, para efecto de las líneas de financiación y redescuento administradas por Finagro, a las personas cuyos activos totales no superen el equivalente a 284 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), que aproximadamente representan 61.000 USD, incluidos los del cónyuge o compañero permanente; siempre que por lo menos el 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes (2/3) de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria. El monto máximo de crédito para el pequeño productor es el equivalente al 70% de los activos (198,8 SMMLV = 43.000 USD Aprox.) (Circular P -23, 2015, Finagro).

Con respecto a los pequeños productores determinados por el MADR, en la Ley Zidres se promoverá la tierra y recursos para el desarrollo de los proyectos presentados, aunque no es de carácter obligatorio su asociación con pequeños, medianos y grandes productores, pero por las capacidades para el desarrollo del proyecto se amerita la conformación de asociación.

Productor mediano

El mediano productor es aquella persona natural o jurídica que actualmente sobrepasa los 284 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) de activos totales, conforme a la última actualización realizada por el MADR en el 2015. El mediano productor se constituye solamente con la demostración de sus activos; a diferencia del pequeño, no tiene el deber de demostrar la inversión de las 2/3 en actividades agropecuarias.

Para la Ley Zidres, el mediano productor tiene la posibilidad de presentar proyectos productivos de acuerdo a los parámetros establecidos y en cumplimiento de los objetivos de la normatividad, para promover las actividades agrarias y pesqueras para la sostenibilidad regional y nacional, aquellos que poseen la facultad de asociación con pequeños, medianos y grandes productores, para adelantar los proyectos aprobados con el objetivo de su culminación a través de un trabajo colaborativo entre trabajadores rurales, entidades del Estado y recursos financieros públicos o privados.

La persona natural como titular de proyectos productivos

En la normatividad se denomina como personas naturales a los trabajadores agrarios, pequeños, medianos y grandes productores. Cada uno posee facultades independientes de acuerdo con sus activos y las posibilidades de alcanzar a los distintos beneficios otorgados por las entidades gubernamentales, y de colaborar a sus actividades con recursos financieros, administrativos e infraestructura.

La presentación de proyectos al MADR, en el marco de la Ley Zidres, excluye a los trabajadores agrarios. Solo podrán ser parte del equipo de trabajo del proyecto presentado por el titular determinado en el artículo tercero¹⁰ de la Ley, el motivo de promover su trabajo para la estabilidad de su pequeña economía y su familia campesina.

A los trabajadores agrarios beneficiarios de adjudicación de baldíos conforme a la Ley 160 del 1994, no se les cancelará el derecho, siempre y cuando realicen actividades agropecuarias a las 2/3 del territorio adjudicado, establecido en la Ley 160. Cuando el trabajador acredite la tenencia sin actividades agrícolas, se le cancelará la adjudicación y se colocará a disposición de arriendo o cesión para proyectos productivos de la Ley Zidres.

Los pocos recursos del trabajador agrario no garantizan la sostenibilidad del proyecto productivo, lo que no lo hace titular de su presentación, aprobación o desarrollo. Se excluye

en la modalidad de asociación. Solo entre los productores se encuentra la posibilidad de conformar asociaciones con objetivos meramente del proyecto.

Los pequeños productores titulares de la presentación, aprobación y desarrollo de proyectos productivos, con la reforma del MADR de aumentar sus salarios para convertirse en medianos productores, pueden recibir beneficios por parte de las entidades públicas, como créditos y porcentajes de descuentos en los insumos utilizados, aunque la característica diferenciadora, que plantean que se deben demostrar que los proyectos generaron una utilidad de 2/3 partes de la inversión, ha generado dificultades para su implementación.

Los medianos productores también son objeto en los proyectos de las Zidres, demostrando su utilidad después de los 284 SMMLV, sin que sea menester la inversión.

Para los proyectos de las Zidres se ha determinado la mejor opción de conformar asociaciones entre productores; no es un requisito, pero sí es la mejor posibilidad de participar. La inversión demostrada por los pequeños productores de las 2/3 partes se concreta en un alto porcentaje, de no suplir ningún proyecto con la tercera parte sobrante, lo que determina para el pequeño productor la necesidad obligatoria de asociarse con el fin de prosperar en las actividades del campo colombiano.

Conforme a los cargos demandados en la Sentencia C - 077 de 2017, la Ley Zidres determina obligatoriedad de conformar la asociación entre pequeños y medianos productores,

¹⁰ Artículo 3, Ley 1776 de 2017. Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres.

lo que conforma violación a la libre asociación, derecho al trabajo y libre ocupación u oficio. El recurso utilizado para el sostenimiento de un proyecto determina una alta inversión. Los auxilios otorgados por las entidades competentes no alcanzarían para que una persona natural desarrollara el proyecto en forma apropiada y con la utilidad esperada, como promueve la Ley Zidres dentro de sus objetivos.

Conclusión

La Ley Zidres, dentro del marco jurídico colombiano, fue estructurada para el desarrollo de la política agraria en Colombia, a través de la asociación empresarial con el fin de elevar la economía en los sectores rurales con el aprovechamiento de terrenos rurales, presentando proyectos productivos ante el MADR. Aquellos pueden ser presentados por las asociaciones entre empresarios o empresarios y personas naturales. También pueden presentarlos las personas naturales comerciantes, con el objetivo de desarrollar un crecimiento en la población dedicada a las labores agrarias.

La evaluación realizada por parte del MADR a los proyectos productivos, es de carácter general, sin tener en cuenta la capacidad económica del titular, la disponibilidad del terreno de acuerdo al POT y la delimitación de áreas protegidas, para su ejecución. El estudio determinará la sostenibilidad de la economía y de la producción, su viabilidad y la protección al trabajador agrario en las actividades que se realizan para el desarrollo del respectivo proyecto.

Conforme a la Sentencia C - 644 de 2012, determinó la prevalencia por empresarios nacionales o extranjeros con mayor capacidad

económica y de concentración de la tierra en proyectos agrícolas. Aparte de esta prevalencia, no se discrimina que cualquier persona natural (pequeño, mediano o gran productor) realice la presentación de proyectos, aunque la capacidad económica del pequeño productor no permite la ejecución de proyectos productivos, obligándolo a su asociación con pequeños o medianos. La Ley Zidres demuestra violaciones a la libre asociación, presumiendo una capacidad que, de acuerdo con el manejo de cualquier proyecto, hace inalcanzable su patrocinio, lo que implica que la participación o vinculación a proyectos no tenga ningún beneficio para estas personas ni sus familias. No se tuvo en cuenta la protección especial que ha definido la Corte Constitucional a su favor por las condiciones complicadas para realizar sus labores.

Referencias

- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 077 de 2017. (Febrero 08 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 644 de 2012. (Agosto 23 de 2012. M. P. Adriana María Guillen Arango).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 180 de 2005. (Marzo 01 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 1165 de 2000. (Septiembre 06 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 006 de 2002. (Enero 23 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU - 426 de 2016. (Agosto 11 de 2016. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 623 de 2015. (Septiembre 30 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 792 de 2002. (Septiembre 17 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 539 de 2008. (Mayo 28 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).
- Decreto 2179 de 2015. Por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la definición de Pequeño Productor para los fines de la Ley 16 de 1990. Noviembre 11 de 2015. D. O. No. 49693.
- Espinoza, A. (2017, febrero 7). Situación actual y perspectivas agropecuarias 2017. El Portafolio. Bogotá D. C.
- Finagro. Recuperado el 13 de agosto de 2017 de <https://www.finagro.com.co/noticias/minagricultura-actualiza-la-definicion-del-pequeno-productor>
- Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Agosto 5 de 1994. D. O. No. 41479.
- Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Enero 29 de 2016. D. O. No. 49770.
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. D. O. No. 48102.
- Minagricultura. Recuperado el 12 de agosto de 2017 de www.minagricultura.gov.co.

NORMATIVIDAD SOBRE EL DERECHO AL AGUA POTABLE DE LOS BOGOTANOS A PARTIR DE LA CONSERVACIÓN DE LAS FUENTES HÍDRICAS DEL PÁRAMO DE CHINGAZA

Rosalba Gordillo Celis

Resumen

Los bogotanos y algunos municipios aledaños se alimentan en un 80% del agua potable de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza, que se encuentra ubicado al oriente de los Andes colombianos, a 70 kilómetros de la capital. Este es un ecosistema tropical de montaña que se encuentra a 3.000 metros de altitud, y es el segundo páramo más grande de Colombia, con una extensión de 76.600 hectáreas. Es uno de los páramos con más variación de paisajes, entre los que se encuentran riscos, lagunas, riachuelos y gran riqueza de flora y fauna. Resaltan sus fuentes hídricas con agua potable de alta calidad, debido a la gran gestión realizada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), que es la encargada de hacer los mantenimientos y las obras necesarias para lograr que las fuentes hídricas se mantengan en muy buenas condiciones, evitando escasez y contaminación y garantizando a toda la población una excelente calidad de agua potable para su consumo humano y su sanidad. En este artículo pretendo resaltar los trabajos realizados por la EAAB en las fuentes hídricas del páramo de Chingaza, para mantener una excelente calidad y la conservación del agua potable, e invitar a las personas que trabajan allí y quienes visitan este hermoso lugar, para que se trabaje en equipo con el fin de evitar consecuencias negativas con las fuentes hídricas del páramo de Chingaza, esto con el fin de tener una calidad de vida presente y futura.

Palabras clave: Agua potable, conservación, derecho, páramo de Chingaza, prevención, recurso hídrico, regulación, sostenible, uso, vital.

Abstract

The citizens of Bogotá and some neighboring municipalities eat 80% of the drinking water from the water sources of the chingaza paramo, which is located to the east of the Colombian Andes, which is a tropical mountain ecosystem located at 3000 meters of altitude. altitude, this is the second largest in Colombia 70 km from the capital, with an area of 76,600 hectares, is one of the paramos with more variation of landscapes, cliffs, lagoons, streams and great wealth of flora and fauna, highlighting its sources water resources within this paramo with its high quality drinking water due to the great management carried out by the Aqueduct and Sewerage Company of Bogotá, (EAAB) which is in charge of doing the maintenance and the necessary works to achieve that the water sources are keep in very good condition avoiding shortages and pollution, guaranteeing the entire population an excellent quality of drinking water for consumption or human and his healing. In this article I intend to highlight the work carried out by the aqueduct company in the water sources of the paramo de chingaza, to maintain an excellent quality and the conservation of drinking water, and also the people who work there as the people who visit this beautiful place that work as a team to avoid any consequences that may occur with the water sources of the paramo de chingaza, this in order to have a quality of life present and future.

Keywords: Drinking water, conservation, right, paramo de chingaza, prevention, water resources, regulation, sustainable, use, vital.

Introducción

En Colombia, el derecho al agua potable se considera como un elemento vital de la seguridad nacional de un Estado, en razón de lo cual su calidad, uso, conservación y oferta deben ser regulados y controlados por la administración pública. Solo la intervención del Gobierno puede permitir y garantizar un uso equitativo, racional y sostenible del recurso hídrico. Por medio de la jurisprudencia, el agua se ha reconocido como un derecho fundamental para la vida y la sostenibilidad de todo ser humano y se ha convertido en los últimos tiempos en un tema prioritario, teniendo en cuenta la amenaza latente que constituye la escasez de agua para los años siguientes. Por lo anterior, se han hecho análisis jurisprudenciales sobre el proceso jurídico de reconocimiento del derecho al agua potable a través de las decisiones de la Corte Constitucional.

Lo que se pretende con esta investigación es dar a conocer los proyectos que se han llevado a cabo para evitar riesgos en las fuentes hídricas, teniendo en cuenta que estas últimas abastecen a los bogotanos y a los municipios aledaños. Existen riesgos que pueden llevar al agotamiento del agua potable y esto afecta a los seres vivos, por esta razón es necesario que el derecho al agua sea garantizado, regulado y controlado por el Estado. Por este motivo, hago la siguiente pregunta: ¿Cómo se le podría garantizar el derecho del agua potable a los bogotanos en cuanto a la calidad, teniendo en cuenta la prioridad de su protección y conservación?

Justificación

El páramo de Chingaza, con sus fuentes hídricas, alimenta en un 80% de agua potable

a la ciudad de Bogotá, y algunos municipios alrededor: siete de Cundinamarca (Fómeque, Choachí, La Calera, Guasca, Junín, Gachalá y Medina) y cuatro del Meta (San Juanito, El Calvario, Restrepo y Cumaral). De esta reserva hídrica se extrae un millón de metros cúbicos de agua cada día, lo que la convierte en el corazón de Bogotá. Pese a que en la ciudad el tema del agua potable no es alarmante en términos de racionamientos, pero sí los es en cuanto a políticas de conservación, su desarrollo sostenible es una prioridad, por tratarse de una fuente de vida.

Existe un consenso sobre la importancia de proteger las fuentes hídricas y sus páramos, teniendo en cuenta que estos ecosistemas suministran agua dulce a millones de personas. La regulación es clara para la protección de los mismos, estableciendo prohibiciones en las actividades mineras, ganadería intensiva, cultivos cercanos, entre otras.

Al analizar la noción que se tiene sobre el agua potable, es claro que este recurso hídrico sufre amenazas y riesgos por los cambios que sufre el planeta, lo cual nos lleva a ver la necesidad y dependencia que tenemos para la protección y conservación del preciado recurso.

Objetivo de la investigación

Generales

Desarrollar la pregunta de investigación sobre cómo se garantiza el derecho del agua potable a los bogotanos en cuanto a la calidad, teniendo en cuenta la prioridad de su protección y conservación en las fuentes hídricas que se encuentran en el páramo de Chingaza, las cuales abastecen a los bogotanos y a los municipios aledaños. Dar a conocer la importancia

del buen uso, mantenimiento y conservación del agua potable, conociendo la necesidad de mantener nuestro recurso natural libre de contaminación para evitar el agotamiento en las fuentes hídricas.

Específicos

1. Conocer la normatividad sobre el derecho al agua potable para el consumo de todos los seres vivos.
2. Consultar las obras realizadas en los últimos cinco años por la EAAB para la conservación y protección del agua potable, teniendo en cuenta que es la empresa encargada del abastecimiento de agua para consumo humano de los bogotanos.
3. Resaltar la responsabilidad de la EAAB y el Parque Nacional Natural Chingaza sobre el mantenimiento y preservación del recurso hídrico, garantizando el aprovechamiento del agua en el páramo de Chingaza.
4. Dar a conocer las gestiones y la ayuda sobre el plan de manejo que realiza el Parque Nacional Natural Chingaza, para capacitar y concientizar a las comunidades en el uso y conservación del agua potable de las fuentes hídricas del páramo.

Metodología

Es un tipo de estudio descriptivo que se caracteriza en dar a conocer sobre la normatividad, derecho, protección y conservación del agua potable de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza, por medio documental y no por inspección al sitio de las fuentes hídricas ya mencionadas, el cual se basa en un método deductivo que reúne datos globales, con el fin de llegar a una observación de tipo particular,

cuyo procedimiento es la recopilación de información pertinente y relevante:

1. Normatividad y jurisprudencias sobre el derecho del agua potable.
2. Revisión documental que hace referencia a las fuentes hídricas dentro del páramo de Chingaza.
3. Identificación de riesgos como contaminación, escasez y agotamiento de las fuentes hídricas ubicadas dentro páramo de Chingaza.
4. Obras realizadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) en las fuentes hídricas en los últimos cinco años, teniendo en cuenta que es la encargada del abastecimiento y el mantenimiento del preciado recurso.

Histórico

En muchos países es considerado el agua potable como un derecho constitucional por tratarse de un recurso vital y como consecuencia de ello, toda persona tiene derecho a un suministro mínimo de agua potable, garantizando el recurso en cuanto a cantidad y calidad para el consumo humano.

El derecho del agua en Bélgica,

[...] es considerado como un derecho Constitucional gracias a que se reconoce la existencia de un derecho a un medio ambiente sano, De este modo, cada persona tiene un derecho a un suministro mínimo de agua potable, garantizando con prioridad frente al de otros bienes esenciales (Smets, 2006, p. 28).

El derecho del agua en Argentina,

Está influenciado por el hecho de que los tratados ratificados por ese país hacen parte del orden Constitucional. Debido a esto, para

hacer valer su derecho al agua, los demandantes pueden basarse en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación hacia la Mujer (Smets, 2006, p. 29).

El derecho del agua, en Sudáfrica,
Está inscrito en la Nueva Constitución (1996) que establece que cada persona tiene derecho a disponer de agua en cantidad suficiente. En 1997, Sudáfrica adoptó el Water Services Act, que estipula que “cada persona tiene un derecho de acceso a los servicios básicos de aprovisionamiento de agua y alcantarillado”, que “los servicios de agua deben tomar las medidas necesarias para la realización de estos derechos” y que está prohibido cortar el suministro de agua para las necesidades esenciales si las personas no pueden pagar. El gobierno se esfuerza en proporcionar 200 litros de agua potable gratuita a cada hogar pobre cada día (Smets, 2006, p. 31).

El derecho del agua en la India,
Está fundado en la jurisprudencia y los veredictos pasados tienen una influencia considerable. Según la corte suprema, el derecho al agua potable es un derecho fundamental, este concepto está fundado en el derecho a la vida (art. 21 de la Constitución) y se aplica en particular a los casos de contaminación, riesgos de contaminación de colectores de agua, ausencia de saneamiento o incluso en casos de sobreexplotación de recurso (Smets, 2006, p. 31).

El derecho del agua en Francia,
Durante el siglo XXI puso en marcha un importante dispositivo de aprovisionamiento

de agua y saneamiento que le permitió asegurar el acceso al agua en casi en todas las partes. El esfuerzo financiero aún no cesa y en el futuro incluso debe crecer (Smets, 2006, p. 31)

El derecho del agua en Colombia, se considera como un elemento vital de la seguridad nacional de un Estado, en razón de lo cual su calidad, uso, conservación y oferta deben ser regulados y controlados por la administración pública. Solo la intervención del Gobierno puede permitir y garantizar un uso equitativo, racional y sostenible del recurso hídrico. Por medio de la jurisprudencia se ha reconocido como un derecho fundamental para la vida y la sostenibilidad.

Históricamente, se ha evidenciado en varios países mencionados anteriormente que el agua es un elemento esencial para la vida y sus antecedentes se encuentran a partir de la creación y evolución de todos los seres vivos sobre el planeta. Este elemento es vital para la subsistencia del ser humano, el hombre determina la necesidad en el transcurso de su evolución de garantizar el agua como un medio para la vida y su sostenimiento.

El páramo de Chingaza fue parte de los territorios de los muiscas o chibchas, quienes consideran que las montañas eran refugio de los dioses, y en su lengua bautizaron la zona como “la serranía del Dios de la noche”. Las lagunas fueron santuario de peregrinación, aguas que recibían las ofrendas de nuestros antepasados. Las lágrimas de dos niños son la fuente eterna de la laguna desfondada, adjetivo con el que se conoce a la de Chingaza.

Allí se encuentran las hermosas lagunas sagradas, caídas naturales de agua, valle de frailejones, represa artificial con tecnología colombiana y una infraestructura avanzada con que cuenta la EAAB para que los bogotanos y algunos municipios gocemos todos los días de agua potable.

Con el transcurrir del tiempo y los avances en el progreso de la humanidad, se ve involucrado este recurso. Además, la intervención humana ha sido factor determinante en el curso que ha tomado el acceso, distribución y uso del recurso hídrico, generando algunos problemas que se suscitaron desde los inicios de los tiempos con el nacimiento y caída de imperios, debido al dominio del agua, y los factores que intervienen en su aprovechamiento comercial con ánimo expansionista, generando guerras para garantizar el sostenimiento y evolución de una sociedad determinada.

Marco legal

En Colombia existe gran cantidad de normatividad de índole nacional, internacional e inclusive municipal buscando la sostenibilidad, mas sin embargo se requiere y dependemos de la aplicabilidad de ellas y sus resultados, e igualmente se han creado entidades con el fin explícito de la regulación en el uso, suministro y conservación.

En Concepto Jurisprudencial, la Corte Constitucional ha establecido el agua como servicio esencial para el ser humano. Así se establece en la sentencia T-790/14. En nuestra Constitución Política no se consagra expresamente el derecho al agua como un derecho fundamental. Sin embargo, en virtud del contenido del artículo 93 superior que preceptúa: “Los

tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. Esta garantía hace parte del catálogo de derechos fundamentales que cualquier ciudadano puede invocar para solicitar su protección bajo nuestro ordenamiento constitucional, teniendo en cuenta que es reconocida en varios instrumentos internacionales de derechos humanos. En otras palabras, en virtud de la figura jurídica del bloque de constitucionalidad, el derecho al agua ha sido incorporado al ordenamiento jurídico interno para enriquecer el capítulo de derechos fundamentales de la Carta Superior.

Las normas han fijado políticas de seguridad y protección de este recurso hídrico y su cobertura es insuficiente y generan una calidad inadecuada en la prestación de este recurso esencial. No solamente es importante la calidad del agua, sino también la cantidad suficiente para cumplir con la demanda del ser humano. Algunas comunidades no gozan del servicio adecuado y otros ni siquiera cuentan con él. Es así como, en diferente normatividad, han tratado el agua como un tema prioritario y de atención inmediata y este derecho implica que cada persona pueda disponer de una cierta cantidad de agua potable a un precio asequible para los más pobres. El objetivo es que cada persona pueda disponer de agua sana y que cada uno contribuya a proteger el recurso para un bien común; sin embargo, en algunos casos, también se ha hecho inalcanzable económicamente. El agua potable no puede estar reservada solo para aquellos que pagan el precio sino también para las personas

pobres y que igualmente necesitan suplir su necesidad.

La Ley 99 de 1993 del Sistema Nacional Ambiental, dice que las zonas de páramos son objeto de protección especial y que el uso del agua potable para el consumo humano es prevalente.

En la Constitución Política de 1991, se hace referencia a la protección del ambiente en general (Arts. 8.58.79.80.333 y 334), pero no contempla de manera específica, independiente e individual el derecho al agua potable. Sin embargo, está contenido implícitamente en sus artículos 11, 49, 79 y 366, que de alguna manera en su esencia reconocen este derecho, como se resume a continuación:

- Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable.
- Artículo 49. Derecho a la salud.
- Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.
- Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

En la observación general No. 15 del 2002, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas propende por que todas las personas gocen de un mínimo de agua apta para el consumo, con el cual

puedan satisfacer sus necesidades básicas domiciliarias, y además se prevengan problemas de salud y en general sanitarios. Comprende el derecho al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. El fundamento jurídico de este derecho, además de reposar en varios textos de tratados internacionales sobre derechos humanos, supone que a cada ciudadano se le protejan, respeten y garanticen las siguientes tres facetas de este derecho: 1. El derecho a disponer; y 2. Acceder a cantidades suficientes de agua, y además, que el mismo sea; 3. De calidad. Haciendo referencia a las mencionadas condiciones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha definido:

a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el

agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

- c) **La accesibilidad.** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. **Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas.** Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

Esta fue la posición adoptada por la Corte al establecer que ninguna fuente de agua puede ser utilizada de manera que el líquido logre abastecer solo a algunas personas, y se deje sin provisión a otros.

Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

Este derecho es aplicable en la disponibilidad, accesibilidad y calidad en el uso de uno de los recursos más valiosos, del cual se pretende no carecer en ningún momento de la vida, considerando que sería una catástrofe la falta de este recurso.

Desde el punto de vista sociojurídico se presenta una tendencia a reconocer en su esencia el derecho al agua. Se puede hacer esta afirmación con el simple análisis de dichos artículos. En el caso del derecho a la vida, ninguna persona puede vivir sin el preciado líquido, por lo tanto, al negar el derecho al agua se estaría violentado el derecho a la vida.

En la sentencia T-740/11 se estableció que: En el Derecho Comparado existen numerosos Estados que ya sea por vía constitucional, legal o jurisprudencial han favorecido la protección del acceso al agua en términos de derecho fundamental, lo cual ha generado un amplio repertorio de normas de diferente vinculatoriedad que han precisado los contornos jurídicos del derecho al agua hasta dotarlo de un nivel de concreción equivalente al de otros derechos tradicionales.

No solamente se requiere del recurso hídrico en las condiciones originales en que se

encuentra este recurso natural, sino que se hace necesario que sufra un tratamiento para que su consumo final sea adecuado para su uso, como se expresó en Sentencia de Tutela No. T-410 del 2003: “el comprobado suministro de agua contaminada y no apta para el consumo humano por parte de las autoridades accionadas, constituye un factor de riesgo y de vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la salud y el ambiente sano”.

Durante mucho tiempo, ha habido una regulación nacional e internacional sobre el agua potable que ha sido cambiante con el paso del tiempo, de acuerdo con la necesidad de controlar y tratar de mantener el recurso hídrico. Las entidades también se han creado con el propósito explícito de la regulación en el uso, el suministro y la conservación del mismo, que busca la sostenibilidad, pero sin embargo es necesaria y dependemos de la aplicabilidad de ella y sus resultados.

Desarrollo

Definición sobre los páramos y fuentes hídricas de agua potable

Los páramos son ecosistemas que se encuentran entre 3.000 y 4.000 metros sobre el nivel del mar. Son lugares o sitios de un orden estratégico para la regulación de las fuentes hídricas y retención de agua potable. El agua potable es un:

[...] compuesto químico muy estable, formado por átomos de hidrogeno y oxígeno, de formula H₂O. El agua es inodora, insípida e incolora, y su enorme presencia en la Tierra (el 71% de esta se encuentra cubierta de

agua) determina en buena parte la existencia de vida en nuestro planeta. El agua es la única sustancia que existe a temperaturas ordinarias en los tres estados de la materia. Existe en estado sólido como hielo, encontrándose en los glaciares y casquetes polares, y en forma de nieve, granizo y escarcha. Como líquido se halla en las nubes de lluvia formadas por gotas de agua, en forma de rocío en la vegetación, y en océanos, mares, lagos, ríos, etc. Como gas, o vapor de agua, existe en forma de niebla, vapor y nubes.

Las fuentes hídricas son todas las corrientes de agua, ya sean subterráneas o superficie como ríos, manantiales, pozos, de las cuales nosotros, los seres humanos podemos aprovecharlas, ya sea para la generación de energía o el uso personal.

El Parque Natural de Chingaza tiene una gran riqueza fluvial constituida por la cuenca alta de diversos ríos, como diversas lagunas, las cuales han sido declaradas patrimonio de la humanidad. Una de ellas es la laguna Chingaza, que contribuye en un alto porcentaje a alimentar a los bogotanos con su agua potable de alta calidad.

Regulación sobre el derecho al agua potable

Ley 142 de 1994, “Establece el régimen de servicios públicos que define el Servicio Público Domiciliario de acueducto llamado también Servicio de Agua Potable, como la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y su medición, el cual establece el marco normativo y regulatorio que determina las condiciones

y requisitos que deben cumplir los particulares para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Las comisiones de regulación tienen la facultad de definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones, así como para fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas y la prestación del servicio debe ser continua y de buena calidad" (Ley 142 de 1994).

El decreto 219 de 2000, art. 3 y 17. "Corresponde al Ministerio de Desarrollo Económico, formular la política de Gobierno en materia social del país relacionada con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos del agua potable y saneamiento básico y expedir resoluciones, circulares y demás actos administrativos de carácter general o particular necesarios para el cumplimiento de sus funciones; Que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico" (Decreto 219 de 2000, art. 3 y 17).

El decreto 1575 del año 2007. Art. 9 y art. 10. "Responsabilidad de la entidades o personas prestadoras, que suministren o distribuyan el agua para el consumo humano, en relación sobre el control de la calidad deben cumplir las acciones de realizar el control de las características físicas, químicas y microbiológicas, así como los riesgos exigidos por la autoridad sanitaria, garantizando la calidad del agua potable, lavar, desinfectar las estructuras de potabilización, las tuberías de distribución y drenar periódicamente en las red de distribución. Esto con el fin de ofrecer la mejor calidad de agua, e

igualmente la responsabilidad de los usuarios que son responsables de mantener en condiciones sanitarias y adecuadas las instalaciones de distribución y almacenamiento para el consumo humano" (Decreto 1575 del año 2007, art. 9 y 10).

Ley 1450 del año 2011, Art. 22. Inversiones de las corporaciones autónomas regionales en el sector de agua potable y saneamiento básico. "Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine y con respecto a los páramos, estipula que en los ecosistemas no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales e igualmente la normatividad internacional vinculante para Colombia también es clara en la protección de los páramos." (Ley 1450 del año 2011, art. 22).

Resolución No. 0330 del 8 de junio de 2017, "Expedida por el Ministerio por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por el cual se adopta el reglamento Técnico del sector de agua potable y saneamiento Básico - RAS y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009, esta Resolución reglamenta los requisitos técnicos que se deben cumplir en las etapas de diseño, construcción, puesta en marcha, operación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura relacionada con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y aplica

a los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, a las entidades formuladoras de proyectos de inversión en el sector, a los entes de vigilancia y control, a las entidades territoriales y las demás con funciones en el sector de agua potable y saneamiento básico" (Resolución No. 0330 del 8 de junio de 2017).

"Es sorprendente que el derecho internacional de los derechos humanos se haya ocupado hasta hace tan poco tiempo del derecho al agua potable, dada su importancia para la vida humana en condiciones dignas" (Igualdad Verde: El derecho al agua potable en perspectiva ambiental).

"El acceso al agua potable como derecho subjetivo, esto es, como prerrogativa que pone a su titular en posición de exigir una prestación determinada, ha sido objeto de interés por parte de distintos campos de derecho internacional, en particular, del derecho de los derechos humanos" (Protección Jurídica del Agua en Colombia).

Identificación de riesgos sobre las fuentes hídricas

La Procuraduría General de la Nación denunció que en la represa de Chingaza, debido a la sedimentación y residuos alcalinos que arroja la explotación de la mina Palacio, de Cementos Samper, la cantidad de agua que se pierde es alarmante, en cuanto se dejan de recibir 500 litros de líquido por segundo. El problema se descubrió hace tres años y no ha tenido ninguna solución por parte de la cementera, el Inderena y el Ministerio de Minas y Energía, entidades a las que les corresponde proteger los recursos naturales y controlar su

explotación por particulares (*El Tiempo*, 14 de diciembre de 1991).

El páramo y sus fuentes hídricas se ven amenazados por la temperatura global, ya que son muy vulnerables a los cambios climáticos, se ven gravemente afectados por los gases de efecto invernadero, la contaminación, deforestación, quemas, tala de árboles, y por las personas que visitan las reservas hídricas y se quedan a un picnic, paseo de olla, dejan envolturas, servilletas, papeles, plásticos, platos y vasos desechables. Esto trae problemas ambientales al páramo y afecta el ecosistema. Se deberían colocar unas normas de salud y conciencia y realizar capacitaciones sobre el porqué debemos cuidar nuestra riqueza, como lo son las fuentes hídricas del páramo de Chingaza (Wilches, 2011).

El fracking amenaza el abastecimiento de agua potable de los bogotanos. La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), reconoce que hay dos nuevos contratos para el fracturamiento hidráulico en trámite, como lo denuncia la Corporación Defensora del Agua. La situación es alarmante, ya que si se practica esta forma de extracción, corren grave peligro las fuentes de agua potable del páramo (22 de marzo del año 2017).

Parque Nacional Natural de Chingaza

El Parque Nacional Natural desconoce el sentido de pertenencia de las comunidades aledañas. El Plan De Manejo del Parque Nacional Natural de Chingaza actualiza y complementa la información sobre las apropiaciones y sentido de pertenencia que las comunidades tienen sobre el territorio protegido, con el fin de salvaguardar sus fuentes hídricas. De

esta manera, se genera una estrategia comunicativa que vincule a las comunidades aledañas y visitantes del páramo sobre el plan de manejo de las lagunas de Chingaza, ya que uno de los objetivos de este plan es ampliar la mirada para adelantar programas y acciones que contribuyan a la conservación más concertada y colectiva sobre el agua potable de nuestras fuentes del Parque Nacional Natural de Chingaza.

Proyectos y obras realizadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)

El Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, para garantizar el suministro de agua potable en excelente calidad a más de siete millones de habitantes de Bogotá y sus municipios vecinos, mantiene un adecuado manejo de la gestión ambiental del sistema hídrico, que nos permite la recuperación, conservación y adecuado manejo del páramo de Chingaza.

El Acueducto y Alcantarillado tiene a su cargo el manejo del sistema y dadas las diferencias estructurales que padecen las fuentes hídricas, ha procurado el mantenimiento constante de sus componentes. Para ello, firmó un contrato en el 2016 con el consorcio *Obras Túneles*, con una vigencia de 39 meses, para realizar revestimientos y todo lo que sea necesario para mantener en excelentes condiciones la reserva del páramo de Chingaza.

El acueducto adelanta obras en el túnel para asegurar el suministro de agua. Anualmente realiza el revestimiento de diferentes tramos que se concentran en el túnel a presión, en los que se están revistiendo dos kilómetros. Los trabajos buscan blindar los 37 kilómetros

de conducción que trae el agua del páramo de Chingaza a la planta de tratamiento Francisco Wiesner en La Calera. A la fecha ya se han revestido 29 kilómetros de túneles, se logra blindar la principal estructura de conducción de agua para la ciudad contra derrumbes y fallas. Estas obras no generan impacto a la capital de suspensión de suministro de agua, porque la Empresa de Acueducto cuenta con reservas como el embalse San Rafael y su costo fue de 22 millones de pesos (*El Espectador*, septiembre de 2014).

Realizan reforzamiento de 30 km de túneles, por donde pasan 15 metros cúbicos de agua por segundo, revestidos para evitar un colapso en caso de emergencia o desastre natural. Estos túneles han estado cerrados por tres meses para permitir estos trabajos vitales.

De enero a marzo del 2016, se cierran de nuevo las válvulas para intervenir las etapas de los túneles menos vulnerables, excavando entre 20 y 30 metros bajo tierra, aplicando una capa de 3 metros de concreto convencional, porque fueron construidos en concreto lanzado, buscando prevenir un colapso, con el fin de que los 37 kilómetros quedaran como nuevos.

Personas del periódico *El Tiempo* visitaron los túneles de Chingaza para reconocer la obra que se había realizado a cargo de la Empresa del Acueducto, y realizaron una entrevista al director de Chingaza, Fernando Manrique, el cual certificó las obras que se habían llevado a cabo a cargo del acueducto, manifestando que se repararon 30 kilómetros de túneles. Se garantizó que tuvieran buena ventilación y calidad de aire, siguiendo las normas de evacuación. Trabajan 140 personas en dos turnos de 8 horas, siempre están monitoreando que el aire

sea respirable para proteger la vida de las personas, así como les pedimos a los bogotanos que cuiden el agüita que es la fuente de vida para todos.

La obra principal es la intervención del túnel Palacio-Río Blanco, cuya longitud es de 28,5 kilómetros, convirtiéndose en la arteria principal del sistema de acueducto de Bogotá. Se tomaron medidas de protección de la sección hidráulica para prevenir desprendimientos de terreno y recubriendo para evitar filtraciones de agua y derrumbes. Se llevaron a cabo actividades de inspección sistemática, de modo que se garantice la continuidad de la prestación del servicio.

Se construyeron nichos en los túneles, un **sedimentador en la quebrada Jaboncillo, adecuación** y pavimentación de la placa del patio ventana, obras en las que el componente ambiental cobra especial importancia, dado que se desarrollan en un área protegida. Este impacto es controlado mediante el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental que tiene la EAB para su operación en el Parque Nacional Natural Chingaza.

Es de resaltar que estas obras de los túneles realizadas por cuenta de la Empresa de Acueducto de Bogotá para el almacenamiento del agua potable tienen un seguimiento por parte del Parque Natural Nacional de Chingaza, en el que se revisa que se cumplan todas las condiciones entabladas en el Plan de Manejo Ambiental. Por esta razón, el área protegida está capacitando a los 200 contratistas, recalcando el cumplimiento de las respectivas normas. Con esto se busca prevenir la contaminación en nuestro recurso hídrico.

Conclusiones

- De acuerdo a la investigación documental realizada sobre el agua potable para el consumo humano de los bogotanos de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza, y de acuerdo a las obras realizadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) para su protección y conservación, se concluye que el recurso hídrico que estamos consumiendo es de excelente calidad, teniendo en cuenta la necesidad y su prioridad.
- Según las normas, tanto de derechos como de obligaciones sobre el agua potable, se evita enfrentar impactos negativos como son la degradación, agotamiento y escasez de este recurso hídrico. Se reducen y se prohíben los usos domésticos no esenciales como el riego de los pastos, lavados de vehículos, usos agrícolas, industriales, hidroeléctricos, recreación, ganadería, agricultura, minería, el cambio climático, el crecimiento de la población, construcciones en zonas de bosque y los asentamientos humanos en zonas de páramo, y además, que afectan para la disminución del agua potable.
- Debido a la complejidad sobre el manejo y protección de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza, del cual gozamos todos los bogotanos y algunos municipios cercanos, donde el Acueducto y Alcantarillado de Bogotá se encarga de garantizar en las mejores condiciones consumibles el agua potable, el parque como centro turístico

hace capacitación con todas las personas que visitan este hermoso lugar para que cada uno coloque su granito de arena como colaboración al respecto del cuidado de las fuentes hídricas, evitando cualquier afectación que nos limite a disfrutar del preciado líquido.

- De acuerdo al rol que tiene sobre las fuentes hídricas, las cuales son, en esencia, la prevención y mitigación de las presiones que afectan negativamente nuestro líquido maravilloso en las áreas protegidas, el Parque de Chingaza busca que estas fuentes siempre estén libres de contaminación, y tener un líquido de la mejor calidad para el consumo de la población.
- Se resalta el derecho que tenemos todos los seres vivos sobre el agua potable y analizando las diferentes normas existentes y vigentes tanto de diseño como técnicas, se concluye que no hace falta crear más normas que regularicen el diseño, la captación y su funcionamiento. Las normas técnicas existen, lo que falta es la buena aplicación legal para controlar el uso del recurso.
- Bogotá es una capital bendecida por tener el agua potable de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza. Estamos ante una oportunidad única para valorar la labor de estos cuerpos de agua que son clave en el suministro de líquido potable a diez millones de bogotanos y municipios aledaños. Así como es un ambiente rico, también es muy frágil frente a todos los riesgos anteriormente identificados. Debemos entender

por qué es importante cuidar y conservar nuestras fuentes hídricas, páramos y humedales, si estas causales son sufrientes para concientizarnos del peligro que corren nuestras aguas, teniendo en cuenta que tan solo el 2,5% del agua del mundo es dulce.

Recomendaciones

Se debe capacitar a los visitantes y demás público que hace uso del Parque Natural Nacional Chingaza, para que tengan mucha precaución y prevención, ya que están transitando cerca al recurso hídrico, con los alimentos que consumen, dejando desechos, latas, plásticos y bolsas y estos pueden contaminar nuestra agua potable.

Se necesita, con carácter urgente, reflexión conjunta con todas las personas que sean responsables con el cuidado de nuestras fuentes hídricas, para que las generaciones futuras no vayan a sufrir la escasez y no puedan disponer de agua potable para la vida y la salud. La falta de agua produce deshidratación y esto nos lleva a la muerte, ya que progresivamente viene perdiendo tanto su cantidad como calidad, por acciones propias de los seres humanos, porque diariamente gastamos y contaminamos nuestros recursos hídricos sin ninguna consideración de la problemática que acarrea a largo plazo.

Invitamos al Parque Natural Nacional Chingaza a seguir conservando las memorias de los abuelos y de los sabedores de los municipios aledaños al área protegida, ya que son un potencializador de la línea sociocultural, para que las historias de los antepasados no terminen ahí, sino que se sigan conociendo por las nuevas generaciones.

Referencias

Acosta Lozano, C. (2011). *Igualdad Verde: El derecho al agua potable en perspectiva ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Arango, R. y Lemaitre, J. (2002). Jurisprudencia Constitucional sobre el derecho al mínimo vital. *Revista Estudios Ocasionales del CIJUS*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho.

Forigua Castillo, I. L., y Genoy Muñoz, P. A. (2015). *El parque Nacional Natural Chingaza, las afecciones sobre el territorio y los saberes de Fômeque y Guasca*. Trabajo de grado monográfico.

Lora, C. A. (2009). *El agua como eje del desarrollo regional. Estudio del caso: región abastecida por el páramo de Chingaza*. Trabajo de grado, Universidad de los Andes, Bogotá.

Rodríguez, G. A., Acosta Lozano, C. y Gómez Rey, A. (2011). *Protección jurídica del agua en Colombia* (Colección Ambiental y Desarrollo Sostenible). Bogotá: Universidad de Rosario.

Observación General N° 15 de 2002, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Smets, H. (2006). *Por un derecho efectivo al agua potable*. Bogotá, D.C. Bogotá: Universidad del Rosario.

INESTABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES AGRARIAS: INCORA E INCODER

Diego Felipe Cruz Niño

Resumen

La institucionalidad agraria en Colombia ha existido desde la época precolombina (siglo V a.C. al siglo XV d.C.), cuando los indígenas habitaban el territorio colombiano y se organizaban para poder llevar un orden administrativo en el sector agrario. En la actualidad, Colombia es un Estado social de derecho y tiene unas instituciones especializadas para organizar el sector agrario. Se ha evidenciado que algunas de estas instituciones y entidades no han tenido una permanencia duradera en el tiempo, específicamente las que han pretendido una reforma agraria en el país. En este ensayo, mostraré algunas de estas falencias administrativas que han tenido estas instituciones en entidades como el Incora e Incoder, y sugeriré pautas para corregir esta inestabilidad administrativa.

Palabras clave: Incora, Incoder, institucionalidad, entidad, agraria, inestabilidad, gestión administrativa, corrupción.

Abstract

The agrarian institutionalism in Colombia has existed from the pre-Columbian period (5th century BC to the 15th century AD) when the indigenous people inhabited the Colombian territory and organized themselves to be able to maintain an administrative order in the agrarian sector. At present, Colombia is a social State of law and has specialized institutions to organize the agricultural sector. It has been shown that some of these institutions and entities have not had a lasting permanence in time, specifically those that have sought an agrarian reform in the country. In this essay, I will show some of these administrative flaws that these institutions have had in entities such as INCORA, INCODER and I will suggest guidelines to correct this administrative instability.

Keywords: Incora, Incoder, institutionalism, entity, agrarian, instability, administrative management, corruption.

Introducción

El siguiente ensayo pretende dar a conocer algunas fallas administrativas que impidieron la permanencia y estabilidad administrativa en dos importantes entidades agrarias colombianas ya extintas: el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) y el Instituto Colombiano de Derecho Agrario (Incoder).

El desarrollo de este ensayo, presenta una breve contextualización histórica de la institucionalidad agraria en Colombia, específicamente aquello que concierne a la creación del Incora e Incoder.

Posteriormente, se muestran las fallas en sus procesos y procedimientos administrativos y finalmente, se sugieren algunas pautas para que esta inestabilidad administrativa agraria se supere.

Objetivo

Indagar en los motivos por los cuales en Colombia todavía no ha habido una institucionalidad agraria sólida y duradera, que impidió darle alcance y solución a las necesidades administrativas del sector agrario en Colombia.

Sugerir procesos que permitan una estabilidad administrativa en las instituciones agrarias de Colombia.

Desarrollo

Breve historia institucional agraria en Colombia

Para hablar de la inestabilidad administrativa en las entidades o instituciones agrarias en Colombia, específicamente del Incora e Incoder, a continuación se mostrará un breve contexto de la historia institucional agraria de Colombia.

En Colombia, las primeras instituciones o entidades agrarias que existieron, fueron en la época precolombina (siglo V a.C. hasta la llegada de los españoles en el siglo XV), civilizaciones o culturas organizadas y jerarquizadas, como la Muisca, Quimbaya, Tayrona, Tolima, Calima, Sinú, Nariño, Tumaco, Guane, Caribe, Pijaos y Panches. Estos pueblos cultivaban diferentes productos dependiendo de su ubicación geográfica; por ejemplo, los muiscas, ubicados en la altiplanicie de cordillera oriental, lo que hoy es Cundinamarca y Boyacá, cultivaban maíz, papas, cubios, chiguas, yuca, arracacha, frijoles, tomates y arracachas (entre otros), mientras que los caribes, ubicados en la zona norte de Colombia, lo que hoy conocemos como Barranquilla y Cartagena, no desarrollaron mucho la agricultura, sino que su economía se basaba en la pesca, la caza, la recolección y el comercio (Melo, 1996).

Las anteriores culturas estaban organizadas administrativamente mediante el cacicazgo, es decir, un modo de gobierno en cabeza del cacique, quien administraba todos los aspectos administrativos, entre estos, la gestión agraria según las costumbres de la época. Aunque la gestión agraria no tenía una estructura tan compleja como la de ahora, estaban muy bien organizados y tenían muchas disposiciones importantes; por ejemplo, considerar a la tierra como sagrada y como tenencia colectiva, no propia (Valbuena, 2015, p. 17), como también el trueque, en donde intercambiaban mercancías sin que existiera una moneda oficial sino a conveniencia, en los mercados públicos y plazas, etc. (Palacios, 1998).

En la etapa histórica de la colonia (1510-1810), en el sector agrario, los españoles

despojaron a los indígenas de sus tierras, argumentando que estos no tenían títulos que los acreditaban como poseedores; sin embargo, según el derecho mayor del que habla Valbuena (2015), los acreditaba como poseedores, “por considerar que recoge la tradición oral construida por los ancestros”, estar habitando en todo el territorio colombiano desde hace siglos y trabajarlas según sus costumbres. Dicho esto, las disposiciones agrarias, como por ejemplo la posesión de la tierra, fueron manejadas por los colonos españoles de la siguiente manera:

Para los indígenas no existió una relación de propiedad sobre la tierra como la que pensaban los españoles: la posesión y disposición de ella con título. Esa fue una de las primeras preocupaciones ibéricas para legitimar su presencia en las tierras de América (Valbuena, 2015, p. 29).

Las instituciones en la Colonia fueron: la monarquía hispánica, la Casa de Contratación de las Indias, el Real y Supremo Consejo de Indias, el Virreinato, la Real Audiencia de Santa Fe, las gobernaciones y finalmente los cabildos (pp. 45-59).

Después de la Colonia y después de la independencia de Colombia en 1819, con la Nueva Granada y en el Congreso de Angostura en 1819, se crea la República de la Gran Colombia en el Gobierno de Bolívar, que empezó a disponer de la institucionalidad agraria en Colombia;

más exactamente, a partir del decreto de tierras del 20 de mayo de 1820, que marcó la primera vez que se devolvieron tierras en Colombia.¹

Sin embargo, casi un siglo después, no habiendo una institución especializada en la gestión agraria, por un proyecto del diplomático y militar colombiano Rafael Uribe Uribe, se crea, en el periodo de gobierno del presidente Carlos Eugenio Restrepo Restrepo, comprendido desde 1910 a 1914, el Ministerio de Agricultura, en 1913, mediante la Ley 25 del 8 de octubre, por medio de la cual el despacho administrativo del gobierno se dividió en 8 ministerios: Gobierno, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra, Instrucción Pública, Agricultura y Comercio, Obras Públicas y Tesoro.² Creado este Ministerio, se creó la Caja Agraria en el año de 1931, que inicialmente fue una sección del Banco Agrícola Hipotecario, creado en 1924.

Posteriormente, se crea la Ley 200 de 1936, una ley muy importante para la institucionalidad agraria puesto que da el primer paso para crear la “jurisdicción agraria”. Esta ley abordó la necesidad de crear una institución especializada en juzgar temas específicos de lo agrario con jueces y juzgados especializados en el sector. También creó la extinción de dominio como resultado de la falta de la Función Social³ de la propiedad y fue el presidente liberal Alfonso López Pumarejo, con su programa de gobierno “Revolución en marcha”, quien la promulgó (Ramírez, 2000, p. 25).

¹ Decreto de Tierras del 20 de mayo de 1820.

² Ley 25 del 8 de octubre de 1913.

³ La función social de la propiedad impulsa al propietario a lograr una propiedad dinámica dirigida a su productividad (Universidad de los Andes, 2012).

Fallas administrativas del Incora e Incoder

Desde los primeros años del siglo XIX hubo mucha violencia en Colombia, se terminaba la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y surgieron nuevos conflictos, entre ellos, la posesión de la tierra. Distintos “sectores” del país la pretendían, como son los terratenientes, políticos, extranjeros y campesinos (Ramírez, 2000, p. 30).

Sin embargo, esta violencia se agudizó a mediados del siglo XX con algunos aspectos históricos importantes que se juntaron: “La Revolución en Marcha” en el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938); el “Bogotazo” en el 48; la victoria de la Revolución Cubana en 1958, que incrementó sus simpatizantes en toda Latinoamérica, incluida Colombia, pretendiendo promover una reforma agraria; y la iniciativa desde Estados Unidos de la “Alianza para el Progreso” propuesta por el presidente Kennedy tras el triunfo de la Revolución Cubana (Ramírez, 2000, pp. 31-33). Todos estos enfrentamientos y conflictos sociales se mezclaron con el descontento e injusticia hacia el campesinado que empezaba a sublevarse. Es así como el gobierno vio la necesidad y oportunidad de crear una entidad que pudiera solucionar y direccionar con más atención el agro colombiano.

De esta manera, se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), mediante la Ley 135 del año de 1961 en el gobierno del entonces presidente Alberto Lleras Camargo, pretendiendo apaciguar la violencia y

dar solución al conflicto agrario. El Incora, define los objetivos de la reforma agraria (aspecto fundamental para el sector agrario en Colombia), tiene el deber de administrar y distribuir los baldíos nacionales para darle una función social a la propiedad, capacita a los campesinos para manejar sus tierras e incentivar el trabajo en el campo colombiano y crea las Unidades Agrícolas Familiares (UAF). En conclusión, pretendía dar una mejoría en la calidad de vida en el sector agrario y rural a nivel nacional (CNMH, 2016, p. 124). El Incora tenía legalmente una autonomía administrativa en sus procesos, lo que llevó a posteriores irregularidades. Fue un gran y ambicioso proyecto para darle solución a la problemática de adjudicación de tierras y solución a la violencia por la posesión de las mismas. El Incora, tuvo una gestión administrativa positiva en sus primeros años (Incora, 1991, pp. 18-25), también tuvo muchas modificaciones legales a medida del tiempo y surgían nuevas necesidades agrarias (Presidencia de la República, 1994, pp. 241-242).

Sin embargo, con el tiempo el Incora empezó a tener fuertes críticas por parte del gobierno colombiano (Ramírez, 1983, pp. 12-13) y algunas falencias en su proceso administrativo. Algunas de ellas son, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2016, pp. 126-130):

- No contemplaba en los mecanismos de intervención estatal, la redistribución directa de la tierra en las zonas incorporadas a la frontera agropecuaria.⁴

⁴ Zona de frontera agraria: zona de división entre las tierras ocupadas con cultivos o cría de ganado y las tierras no ocupadas por actividades agrarias (López, 2013)

- La junta directiva del Incora, tenía una amplia discrecionalidad en la toma de sus decisiones.
- Eran muy dispendiosos y complicados los procedimientos para la expropiación de la propiedad privada.
- Tenía muchas restricciones para la expropiación de tierras, puesto que eran muy largas las negociaciones con el propietario del predio.
- Había transacciones irregulares de tierras.

Aparte de ello, se resalta la corrupción en la entrega de las UAF por parte de los más altos funcionarios del Incora (Fajardo, 2016, p. 46).

Otro aspecto importante para resaltar es que, a pesar de los intentos por modificar la estructura de la tenencia de la tierra con las reformas agrarias, los partidos políticos, liberales y conservadores, anulan los efectos de leyes de reformas agrarias según su conveniencia y su periodo de gobierno (Ramírez, 2000, p. 25).

A causa de estos motivos, la estabilidad administrativa del Incora no resiste y finalmente, entra en liquidación a partir del decreto 1292 del 21 de mayo de 2003 y se suprime mediante el decreto 1300 del 23 de mayo de 2003 junto con el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo para el Desarrollo Rural Integral (DRI), y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).

El Incora duró 42 años en funcionamiento en constantes cambios de administración directiva y de cambios legislativos (Presidencia de la República, 1994, pp. 241-242).

En el mismo decreto donde se suprime el Incora, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo para el Desarrollo Rural Integral (DRI), y el Instituto Nacional de Pesca y Agricultura (INPA), se crea el Instituto Colombiano de Derecho Agrario (Incoder)⁵ para realizar las tareas que venían realizando las anteriores entidades en liquidación (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, memorias 2006-2010).

El propósito del Incoder fue el de organizar adecuadamente la institucionalidad sectorial, de tal manera que respondiera a las necesidades regionales, locales y se distribuyeran eficientemente los instrumentos de la política agropecuaria (Cano Sanz, 2004, p. 93) en Colombia.

El Incoder se liquidó mediante el decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015 y en el mismo decreto se crearon la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia Agraria de Desarrollo Rural (ADR). La Contraloría General de la República expone algunos motivos de su liquidación en su informe de resultados titulado *“Actuación especial para evaluar la ejecución e impacto de los proyectos de adecuación de tierras en el periodo 2011- 2015, por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder”*. Este informe fue expedido en enero de 2017, con vigencia del año 2016.

La Contraloría mostró 43 hallazgos administrativos, de los cuales (dice en su informe) 18 tienen presunta connotación disciplinaria y 4 presuntos alcances fiscales por valor de \$4.011.7 millones.

⁵ Decreto 1300 del 23 de mayo de 2003.

En sus hallazgos, la Contraloría General de la República encontró, entre otras, lo siguiente (Contraloría General de la República, 2017):

- Celebración de contratos sin licencia ambiental.
- Disposición de recursos (sin poderlo hacer porque no tenía licencia ambiental).
- Amparo de calidad y correcto funcionamiento: (...), no incluyó las exigencias de amparar riesgos sobre la calidad y el correcto funcionamiento sobre los bienes adquiridos con cargo el contrato”.
- Incumplimiento en ejecución en tareas determinadas en los plazos determinados en los contratos.

El Incoder, duró solo 12 años en funcionamiento y se liquidó mediante decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, y en el mismo decreto se crearon la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia Agraria de Desarrollo Rural (ADR).

Se pueden evidenciar importantes irregularidades administrativas del Incoder como la falta de rigurosidad para el desarrollo de procedimientos y procesos públicos, el incumplimiento de los tiempos en los contratos estatales, todo lo anterior evidenciado en el informe de la Contraloría mencionado anteriormente, realizado a comienzos de 2017 (Contraloría General de la República, 2017). Hubo notorias irregularidades en temas de corrupción.

Conclusiones

Aunque se evidenció que hubo esfuerzos y voluntad para brindar institucionalidad agraria deseada, se denota la discrecionalidad, parcialidad y corrupción de personas con poder de decisión en el Incora e Incoder.

Hubo una permisividad y gran flexibilidad administrativa en los procesos y procedimientos de contratación en el Incora e Incoder. A su vez, se evidenció una falta de rigurosidad en la gestión administrativa agraria.

No hubo un control institucional riguroso y externo que exigiera el cumplimiento de los objetos contractuales y en los procesos administrativos del Incora e Incoder.

Hubo conveniencias particulares y políticas que impidieran la objetividad en las decisiones administrativas agrarias en el Incora e Incoder.

No se manejaron adecuadamente los recursos destinados para el desarrollo agrario colombiano por parte del Incora e Incoder.

Debe haber una amplia y especializada área de investigación agraria nacional, que permita una visión más objetiva e imparcial acerca de las necesidades reales y materiales del sector agrario en Colombia.

Debe haber una planeación juiciosa, flexible, objetiva e imparcial que permita alcanzar metas y objetivos medibles, cuantificables y cualificables, y evaluar el resultado en la gestión administrativa agraria.

Debe haber un ente externo que competente y rigurosamente audite los procesos y procedimientos de las entidades que atiendan el agro colombiano.

Referencias

- Cano Sanz, C. G. (2004). *Memorias Incoder 2003-2004. Manejo Social del Campo*.
- Fajardo, D. (2016). *Las Guerras de la agricultura colombiana: 1980-2010*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder. *Memorias 2006-2010*.
- Contraloría General de la República. (2017). *Actualización especial para evaluar la ejecución e impacto de los proyectos de adecuación de tierras en el período 2011- 2015, por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Incora. (1991). *25 años de reforma agraria*. Bogotá: Incora.
- López, H. (2013). *Avance de la frontera agrícola*. Recuperado de <http://notinaturaliza.blogspot.com.co/2013/01/avance-de-la-frontera-agricola.html>
- Melo, J. O. (1996). *Biblioteca Familiar. Presidencia de la República*. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/hicol/hico3.html>
- Valbuena Leguízamo, J. A. (2015). *Manual Básico de Derecho Agrario* (Tomo I). Universidad Agraria de Colombia.
- Palacios, M. (1998). "Capítulo 2. Liberalismo económico, conservatismo político". En M. Palacios (Ed.), *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994* (pp. 73- 113). Bogotá: Editorial Norma. Recuperado de http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/entre_leg_vio_1ed_cap2.pdf
- Presidencia de la República. (1994). *Manual de la Rama Ejecutiva del Poder Público*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Ramírez, D. M. *Reforma Agraria e Incora 1962-1983*.
- Ramírez, L. (2000). *Reforma Agraria Integral*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP,

EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMO UN DETERMINANTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Camila Guevara Rojas

Resumen

En Colombia, las entidades territoriales están dotadas de autonomía administrativa para atender las necesidades de la población y garantizar el desarrollo regional. Al respecto, el desarrollo sostenible es un principio y un derecho colectivo y del ambiente, contenido en el artículo 80 de la Constitución Política Nacional, el cual, visto desde su objeto de equilibrar los aspectos sociales, económicos y culturales, ha de considerarse como una herramienta para alcanzar las metas fijadas, previa elaboración de un plan de ordenamiento territorial. Sin embargo, por causa de las diversas problemáticas que se vivencian en Colombia y especialmente, por la variedad de racionalidades desde lo político, es común encontrar que los postulados del desarrollo sostenible son desatendidos en materia de ordenamiento territorial. A partir de lo anterior, se realiza una revisión en materia de jurisprudencia y doctrina en relación a si dicho principio puede verse como una determinante o incluso como limitante de las entidades territoriales en lo que tiene que ver con la generación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

Palabras clave: constitución ecológica, desarrollo sostenible, desarrollo territorial, ordenamiento territorial, Planes de Ordenamiento territorial (POT).

Abstract

Territorial entities Colombian are provided with administrative autonomy to attend the populations needs and to guarantee the regional development, sustainable development at its inception is a collective of the environment right contained in article 80 of the Political National Constitution, which, sees from this object to balance the social, economic and cultural aspects considered as a tool to reach the fixed previous production goals of a plan of territorial classification, nevertheless in reason to the diverse problematic ones that it faces in Colombia and especially for the variety of rationalities from the political sphere , it is common to think that the postulates of the sustainable development are disregarded for territorial classification, providing that the previous review is realized as for jurisprudence and doctrine in relation to if the above mentioned beginning can turn as one determinant or enclosedly as binding of the territorial entities in that it has to see with the generation and execution of the plans of territorial classification.

Keywords: Ecological Constitution, Plans of Territorial Organization, Sustainable Development, Territorial Development, Territorial Organization.

Introducción

A partir de la revisión de conceptos como ordenación, planeación, administración pública y desarrollo sostenible, puede apreciarse que este último y los planes de ordenamiento territorial deberían estar estrechamente ligados y que pueden articularse fácilmente en favor del desarrollo de los territorios y con ello, de las comunidades que los habitan. Sin embargo, visto el ordenamiento territorial como un componente del ejercicio de la administración estatal, en diversas oportunidades persigue fines económicos antes que fines asociados a la línea del desarrollo, apartándose del componente ambiental, como lo es el desarrollo sostenible, a pesar de que entre sus postulados contemple el desarrollo económico. Es por ello que se pretende hacer una revisión respecto de la interacción que se ha logrado entre el desarrollo sostenible y el ordenamiento del territorio colombiano, considerando al primer elemento como aquel que debe ser determinante al establecer los planes o estrategias para materializar el segundo (ordenamiento territorial). De esta manera, se busca suplir las necesidades de la población colombiana, garantizando el principio de la dignidad humana sin menoscabo de la satisfacción de necesidades futuras, sean nuestras o de las generaciones venideras.

El desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible surge a partir de la publicación del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo titulado "Nuestro futuro común", en 1987 (Organización de las Naciones Unidas, s. f.), en el marco del programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Cooperación

Económica Internacional, definiéndolo allí como "la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Respecto de este postulado se pretende articular el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del ambiente.

El desarrollo sostenible, visto como un propósito, tuvo gran acogida por la comunidad internacional, de manera tal que en 1992, en lo que se denominó "Cumbre de la Tierra de Río", se determinaron los aspectos específicos en los que se debía trabajar para materializar dicho postulado, lo que es conocido como programa 21, el cual aborda los siguientes puntos:

La contaminación de la atmósfera, el aire y el agua, la lucha contra la deforestación; la desertificación y la pérdida de terrenos agrícolas, el combate a la reducción de las poblaciones de peces, la promoción del manejo seguro de los desechos sólidos, la pobreza, la deuda externa de los países en desarrollo, las modalidades insostenibles de producción y consumo, la presión demográfica, la estructura de la economía internacional, las mujeres, los sindicatos, los agricultores, los niños y los jóvenes, las poblaciones indígenas, la comunidad científica, las autoridades locales, las empresas, la industria, las organizaciones no gubernamentales.

Sobre estos aspectos se han fijado objetivos y planes de acción, además se revisaron avances y ratificaron compromisos en el año 2012, con la Conferencia Río + 20, "El futuro que queremos" (Organización de las Naciones Unidas, s. f.).

El ordenamiento territorial y la generación de planes de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es un concepto propio del derecho administrativo y de la actividad del Estado, que parte del territorio entendido como “Porción del espacio terrestre considerada en sus relaciones con los grupos humanos que la ocupan y la ordenan con vistas a asegurar la satisfacción de sus necesidades” (Elissalde, 2018). Así mismo, la doctrina se ha referido al ordenamiento territorial como:

[...] un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo e interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo (Paruelo et al., 2014).

En el documento titulado “*Plan de Ordenamiento Territorial: conceptos básicos de elaboración y aspectos relevantes para su revisión y ajuste*”, publicado por la Gobernación de Cundinamarca, se obtiene la siguiente definición:

Para efectos de ordenar el territorio, se deben tener en cuenta dos componentes básicos sobre los cuales se planifican las acciones, con el fin de promover de forma integral

el desarrollo del municipio: lo natural y lo construido.

[...]

Así, el ordenamiento territorial debe partir del reconocimiento de las diferentes manifestaciones presentes en el territorio, identificando sus componentes (ambientales, físicos, sociales, económicos), para su comprensión y entendimiento de su dinámica de desarrollo. La consolidación de las propuestas que un POT defina sobre el territorio, requieren su implementación en un proceso de varios años (Gobernación de Cundinamarca, s. f.).

El ordenamiento territorial en Colombia responde a un proceso de descentralización mediante el cual se dotó a las entidades territoriales de *autonomía para la gestión de sus intereses* conforme lo dispone el Artículo 287 de la Constitución Política Nacional, lo que les faculta para organizar el territorio con fundamento en la obligación de promover el desarrollo regional, ejercicio que se rige por los principios de: *Función social y ecológica de la propiedad, Prevalencia del interés general sobre el particular y Distribución equitativa de cargas y beneficios*.

La legislación colombiana ha regulado el ordenamiento territorial a partir de la Ley 388 de 1997, la cual determina en su artículo 6, como objeto de este:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Posteriormente, la misma Ley 388 de 1997, en su artículo 9, plantea la siguiente definición de plan de ordenamiento territorial:

[...] 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.

Así mismo, contiene dicha norma (artículo 10), lo que ha denominado determinantes de los planes de ordenamiento territorial, entre los cuales se tiene en primera instancia la jerarquía normativa y enfoque que podría considerarse ambiental o en la línea del desarrollo sostenible, al priorizar las normas “relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales”. Entre las anteriores se encuentran:

Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.

Por supuesto, la ruralidad no puede desconocerse en el ordenamiento del territorio, especialmente cuando es la calidad de la mayor parte del territorio colombiano y en la cual han de generarse las transformaciones más grandes para la sostenibilidad ambiental (artículo 14).

Ahora, en torno a la necesidad de pensarse el ordenamiento territorial en función del bienestar material de la población, surge el concepto de perspectiva territorial, a la cual se refiere María Andreina Salas Bourgoïn:

La ordenación del territorio da un paso adelante y se convierte en un proceso de diseño de estrategias y de gestión multidimensional,

multitemporal y multiescalar para responder, desde el territorio, a los requerimientos de la calidad de vida. Multidimensional, al considerar la diversidad de factores involucrados en la configuración territorial; multitemporal, al trabajar con el pasado y el presente, para crear futuro, y multiescalar, al incorporar el estudio de la influencia de factores externos en dicha configuración.

Frente a estas características ya no son suficientes los diagnósticos centrados en los análisis diacrónicos ni las aproximaciones al futuro por medio de tendencias, sino que se requiere la aplicación de metodologías y técnicas que, desde una visión integral y estratégica, permitan reconocer, entre el abanico de posibilidades, las configuraciones territoriales posibles, seleccionar la más adecuada a las aspiraciones colectivas y diseñar las acciones para lograrla (Salas Bourgoin, 2013).

Interacción entre el desarrollo sostenible y los planes de ordenamiento territorial

A partir de los conceptos antes revisados, bien puede apreciarse que el desarrollo sostenible y los planes de ordenamiento territorial deberían estar estrechamente ligados y que pueden articularse fácilmente en procura del avance y la preservación de los territorios y con ello, de las comunidades que los habitan. Se considera que, en Colombia, se han establecido criterios claros alrededor de la legislación ambiental, partiendo incluso de la promulgación de la Constitución Política Nacional, considerada una constitución ecológica por contener explícitamente derechos asociados

al ambiente, como bien lo ha evidenciado la Corte Constitucional colombiana, la cual en múltiples pronunciamientos se ha referido al respecto:

Sentencia C-431 de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa:

La conservación del medio ambiente como garantía constitucional. La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. Siguiendo lo dicho por esta Corporación en anterior pronunciamiento.

El tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no solo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad. Por ello, se ha afirmado con toda razón que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.

Como testimonio de lo anterior y afirmación de su voluntad por establecer los mecanismos para preservar un ambiente sano, en la

Asamblea Nacional Constituyente se expresó lo siguiente:

La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda la estructura de este debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización.

La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria (Sentencia T-254/93, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

En efecto, una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2°, 8°, 49, 58, 67, 79, 80 y 95-98, permite entender el sentido que jurídicamente identifica este fenómeno. Así, mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas –quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación–, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con

otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

A lo anterior, habrá que agregar que el derecho a un ambiente sano tiene también el carácter de servicio público, erigiéndose, junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno sustento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país (C.P. arts. 2°, 365 y 366).

Cabe destacar que los derechos y las obligaciones ecológicas definidas por la Constitución Política giran, en gran medida, en torno al concepto de desarrollo sostenible, el cual, en palabras de la Corte Constitucional pretende “superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo –indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas– con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente”(Sentencia T-251/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Así, es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que progresivamente permita mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracionalmente la diversidad biológica de los ecosistemas, pues estos, además de servir de base a la actividad productiva, contribuyen en forma decidida a la conservación de la especie humana. Sobre este particular, la Corte tuvo oportunidad de señalar que:

El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una

desenfrenada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico - conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico - calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (CP arts. 80, 268-7, 334, 339 y 340) (Sentencia T-251/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por eso, conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.

Así mismo esta Corte ha definido los elementos del desarrollo sostenible, Sentencia C-077 de 2017, Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

El desarrollo sostenible, busca corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, estando acorde con los fines más altos que persigue nuestro ordenamiento

jurídico. Así, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha sostenido que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: "(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en garantía de la protección de las disposiciones constitucionales, ha fijado límites a las entidades territoriales en cuanto a la determinación de los planes de ordenamiento, lo cual es importante traer a estudio en tanto la unidad de principios y la búsqueda para lograr los fines del Estado no atente contra la autonomía que se le ha concedido a las entidades territoriales, a propósito del artículo 80 de la C.P.N. "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución". En lo correspondiente a los derechos colectivos y del ambiente. Sentencia C-579 de 2001, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett:

El equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia

por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de estas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales.

En esta instancia, es posible considerar que el desarrollo sostenible es un propósito claro y determinante para el Estado colombiano y por tanto, se vincula con las políticas que en este se generen y ejecuten. Luego, en principio, debería darse por hecho que indiscutiblemente el desarrollo de los planes de ordenamiento territorial está sujeto a los postulados del desarrollo sostenible, y que la manera en que se va a ordenar el territorio, especialmente en cuanto al tipo de actividades que avalan las entidades territoriales, cumple una función ecológica, ambiental y social, debiendo generarse prospectiva territorial, entendida como “un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad, construye visiones a medio y largo plazo destinadas a influir sobre las decisiones presentes y moviliza acciones conjuntas, puede ser una herramienta útil para hacer frente a estos retos” (Espinosa, 2012). Sin embargo, la realidad del Estado colombiano dista de esta premisa de forma indiscutible. Nos encontramos con graves problemáticas asociadas a la minería legal, a la destinación del suelo, entre otras, por lo que resulta necesario hacer una revisión de los planeamientos de la doctrina en relación con la interacción entre el desarrollo sostenible y los planes de ordenamiento territorial para efectos de proyectar si el objetivo de materializar los postulados del desarrollo sostenible, vistos estos como el equilibrio entre la sociedad, el ambiente y la economía, debe ser determinante en el ordenamiento territorial y por tanto, un limitante al momento de definir los planes de ordenamiento territorial o, si por el contrario, es un criterio netamente facultativo sin mayores implicaciones prácticas en el ordenamiento del territorio.

Materializar los objetivos del desarrollo sostenible representa un cambio en la manera de apreciar la relación de los individuos con el territorio, de modo que resulta indispensable determinar las estrategias propositivas e inclusivas respecto de las cuales se defina la disposición y vocación del suelo, rompiendo un poco con los esquemas de las economías de mercado donde el determinante es el intercambio de bienes y servicios y se desconocen las implicaciones futuras en relación con el desarrollo colectivo y la sostenibilidad. Al respecto, Franz Gutiérrez Rey se ha pronunciado de la siguiente manera:

El desarrollo sostenible, en la concepción de equilibrio entre lo ambiental, lo social, lo económico y lo territorial, determina una nueva postura ética y política frente a la noción de desarrollo del país; esta visión va mucho más allá de la "sostenibilidad clorofila", concepción actual que prima en el desarrollo territorial y que no hace parte de la ideología de la atmósfera política del desarrollo sostenible actual, y, por otra parte, implica una construcción a partir de los elementos que empiezan a permear el país en el desarrollo y aplicación de las políticas ambientales sostenibles, así estén en contradicción en la práctica.

De manera semejante, Pedro Martín Martínez ha sido enfático en que los recursos naturales propios de un territorio "son determinantes para asignar usos al territorio de acuerdo con su capacidad de acogida, debiendo siempre tener presente las posibilidades de resiliencia del medio físico y las condiciones y demandas en materia de aprovechamientos para consolidar modelos positivos de desarrollo

económico y social" (Martínez Toro, s. f.), lo que significa que en relación con la territorialidad y la ordenación del mismo, se requiere en primer lugar determinar el tipo de desarrollo al que se apunta y conforme lo anterior, fijar una serie de principios y lineamientos comúnmente aceptados y que con ello, "respondería al intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procurando la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad".

Sin embargo, Fabio Alberto Arias no comparte dicha visión y por el contrario, considera que:

La política de ordenamiento territorial colombiana ha estado asociada en mayor o menor medida a la noción de sustentabilidad. Tal asociación ha variado, desde posiciones implícitas como considerar el ordenamiento para el desarrollo socioeconómico llevando en cuenta aspectos ambientales hasta concebir directamente la política de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible.

La política de ordenamiento territorial colombiana y sus resultados de desarrollo sostenible pueden analizarse desde el nuevo institucionalismo. Son tres los elementos claves propuestos en el marco conceptual para acompañar el accionar de la política: 1. la Ley 388 entendida como una institución, 2. el sistema de gobernanza creado para el ordenamiento territorial y, 3. las elecciones colectivas para la sustentabilidad. Se propone un marco conceptual con estos elementos porque de las características del sistema de gobernanza, que se rige por un marco

institucional dado, se espera incidan sobre la calidad y el carácter de las opciones de desarrollo escogidas por los municipios (Arias Arbeláez, s. f.).

La participación de las autoridades que componen el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial

El Sistema Nacional Ambiental (SINA), creado mediante Ley 99 de 1993, se define como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley 99 de 1993. El SINA está integrado por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio. El Consejo Nacional Ambiental tiene el propósito de asegurar la coordinación intersectorial en el ámbito público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables (Corpouraba, s. f.).

Conforme la ordenación del territorio se realiza a través de planes, estos se realizan por etapas, entre las cuales se requiere del aval de las comunidades a las que va dirigido, a través de las autoridades locales. Sin embargo, se requiere de la garantía de la defensa ambiental, es por ello que en los términos de la Ley 388 de 1997, artículo 24:

(...) antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal,

se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

Adicionalmente, mediante el Decreto 1200 de 2004, se determinan los instrumentos de planificación ambiental, respecto de la cual el enfoque es el desarrollo sostenible en procura del manejo, la administración y el aprovechamiento de los recursos renovables.

La situación actual de los POT

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), para el año 2016 generó un informe sobre ordenamiento territorial en el cual se trata el estado de los POT actuales en Colombia. De este informe se resalta lo siguiente:

- La extensión del territorio colombiano es principalmente rural.
- 84,7% del territorio colombiano puede clasificarse como *rural o rural disperso*.
- 30,4% de la población colombiana vive en áreas rurales.
- Colombia solo utiliza el 54,5% de las áreas con vocación agrícola.

- La incidencia de la pobreza es superior en las zonas rurales. El 30% del suelo es usado inadecuadamente.
- La tasa de desempleo rural es inferior a la tasa de desempleo nacional.
- Las ciudades se desarrollaron en territorios aislados, con poca relación y complementariedad entre ellas.
- La movilidad urbana en las principales ciudades está reduciendo la calidad de vida y la competitividad de las mismas.
- La planeación territorial debe considerar los desafíos ambientales y abordarse desde una perspectiva regional.
 - Oferta hídrica: la planeación territorial debe considerar los desafíos ambientales y abordarse desde una perspectiva regional. El 52,5% de la población urbana del Sistema de Ciudades se encuentra en áreas con escasez.
 - Riesgo: el 33% de la población en Colombia está en riesgo de ser afectada por deslizamiento y el 48% en riesgo por inundaciones.
 - Urbanización: conflictos entre áreas protegidas y crecimiento urbano.
 - Crecimiento: desbordamiento de las ciudades sobre los municipios vecinos.

A partir de estos datos, es posible evidenciar la ineficacia de los planes en la escala que corresponda, en tanto no haya un trabajo con las zonas rurales a partir de sus habitantes.

El catastro multipropósito

A través del Conpes 3859 de 2016, se promueve una “política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano” (Departamento Nacional

de Planeación, 2016), con el cual el catastro, que es tradicionalmente una herramienta de información y estadística, permita que “la administración, gestión y gobernanza de las tierras rurales parta desde la disposición y conocimiento real de la situación de los predios y de sus tenedores, ocupantes, poseedores y propietarios” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, s. f.). Y de esta manera, se transforme en: [...] instrumento de planificación y ordenamiento del territorio que sirve a toda la amplia gama de objetivos de política pública, y particularmente a los propósitos de ordenamiento territorial, gestión de ingresos, priorización y asignación de las inversiones. Estas últimas son más acordes con el carácter transversal, multisectorial, y de formulador de política pública en materia de desarrollo territorial o de gestión de ingresos y gastos que caracteriza a los sectores de planeación o de hacienda y crédito público (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

En este orden de ideas, son grandes los aportes que pueden hacerse a nivel de este tipo de catastro en la determinación de las condiciones geofísicas del territorio, así como de las necesidades de la población para efectos de realizar modelos adecuados de ordenación que incluyen y faciliten el dinamismo entre los medios de productos y la economía asociada a estos, la preservación y conservación del ambiente y la gestión social.

El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, como la hoja de ruta presentada por el gobierno nacional precisamente en materia de

desarrollo, incluye entre sus objetivos “el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades”, entre otros, a través del “diseño e implementación de modelos de desarrollo local sostenible de las zonas más afectadas por el conflicto”, entendiendo la incidencia que ha tenido este sobre el ambiente. En este documento se consideran, la Implementación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), como una estrategia para “Fortalecer la articulación nación-territorio”, el ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad para: “Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental”. Lo anterior, al menos, refleja la existencia de la preocupación por la garantía de propiciar condiciones que estén acordes no solo con las necesidades de la población sino también de los recursos naturales para asegurar su disfrute a corto, mediano y largo plazo.

Conclusiones

Las directrices fijas para el ordenamiento territorial en Colombia, permiten definirlo como las estrategias respecto de las cuales este se organiza y se articulan las diversas actividades desarrolladas por las comunidades que habitan el territorio para alcanzar su bienestar, su desarrollo y su sostenibilidad. A partir de ello, se considera pertinente y necesario que al momento de generar planes de ordenamiento

territorial se implementen aspectos que materialicen el desarrollo sostenible. Sin embargo, el sistema jurídico colombiano establece una serie de principios que orientan la actividad de la ordenación entre los cuales no resulta tan claro la manera como es posible impulsar el desarrollo sostenible. La jurisprudencia detectada al respecto recalca la protección del ambiente y de las comunidades; no obstante, se plantea el desarrollo postulado como una meta gradual del Estado.

Desde la conceptualización, el desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial encuentran una gran afinidad, a pesar de lo cual la vinculación jurídica entre estos pareciera inexistente debido a que el resultado es más bien de tipo facultativo en relación con lo cual debe tenerse también como responsabilidad nuestra la protección del entorno y el ambiente en el que requiere que como individuos determinamos el modelo de desarrollo que perseguimos y las herramientas para materializarlo. En la revisión normativa e institucional de este documento es posible considerar que efectivamente el Estado cuenta con las herramientas necesarias para lograr el anhelado desarrollo integral; sin embargo, no se evidencia la fuerza en la práctica para que resulte contundente y se trabaje en procura del bienestar de la población, pensándose en la manera como se abordan sus necesidades y de esta manera se realiza la planeación, mediante la cual haya un componente interdisciplinar y sistemático como lo es sello del desarrollo sostenible.

Referencias

- CEPAL (Santiago de Chile). Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27976/S2013618_es.pdf;jsessionid=A9C52C07FECBD27A-1B9E1257A745A87D?sequence=1
- Céspedes, C. (2017). *Los determinantes ambientales y su efecto en la planificación del territorio*. Bogotá, D.C.: Universidad Santo Tomás División de Posgrados, Facultad de Ingeniería Civil. Recuperado de <http://repositorio.usta.edu.co/handle/11634/4301>
- Corporación Autónoma Regional de las Cuenecas de los Ríos Negro – Nare, CORNARE (Determinantes y asuntos ambientales para el ordenamiento territorial municipal). Oficina de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Gestión del Riesgo, Subdirección General de Planeación. Recuperado de <https://www.cornare.gov.co/Ordenamiento/Documentos/Determinantes-OTA.pdf>
- Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC. Aspectos generales del EOT. Recuperado de <http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/padilla/TITULO%201%20%20Aspectos%20Generales%20del%20EOT.pdf>
- Dalla-Torre, M. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v27n1/v27n1a06.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Tomo 1*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>, Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Tomo 2*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%202%20internet.pdf>
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Recuperado de: <http://www.dh.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>
- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Recuperado de |- <http://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/viewFile/16854/17724>
- Minambiente (Gobierno de Colombia). Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas en Colombia. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/ordenamiento-ambiental-territorial-y-coordinacion-del-sina/participacion-ambiental/funcion-ecologica-de-la-propiedad#gu%C3%ADa>
- Minvivienda (Gobierno de Colombia). Autoridades ambientales. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/OrdenamientoAmbientalTerritorialyCoordinaciondelSIN/pdf/Orientaciones_para_la_definicion_y_actualiza_de_las__Det_Amb.pdf

Remolina Pulido, J. (2011). Descentralización y entidades territoriales - Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Sandoval C. CEPAL. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en Latinoamérica – Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53681/MetodosyaplicacionesAL.pdf>

| | |
|--|-------|
| Ley Zidres (Ley 1176 de 2016) | 9-22 |
| La persona natural en la presentación de proyectos productivos en el campo colombiano | |
| <i>Luz Marina Orjuela Martínez</i> | |
| <hr/> | |
| Normatividad sobre el derecho al agua potable de los bogotanos a partir de la conservación de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza | 23-36 |
| <i>Rosalba Gordillo Celis</i> | |
| <hr/> | |
| Inestabilidad administrativa de las entidades agrarias: INCORA e INCODER | 37-44 |
| <i>Diego Felipe Cruz Niño</i> | |
| <hr/> | |
| El principio de desarrollo sostenible como un determinante en la construcción de los planes de ordenamiento territorial | 45-58 |
| <i>Camila Guevara Rojas</i> | |
| <hr/> | |

