

# Restricciones conceptuales del ordenamiento territorial colombiano; usos del territorio y formas de propiedad\*

**Catalina Trujillo-Osorio**

Magíster en Estudios Amazónicos de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del Grupo de Investigación en Ciencias Económicas GICE. Docente adscrita al programa de Economía con énfasis Ambiental de la Universidad del Quindío. Armenia, Colombia.  
ctrujillo@uniquindio.edu.co, catalinatrujilloosorio@gmail.com

**Angie Liset Escobar-Gómez**

Estudiante de 9º semestre de Economía de la Universidad del Quindío. Integrante del Grupo de Investigación en Ciencias Económicas GICE. Universidad del Quindío. Armenia, Colombia.  
alescobarg@uqvirtual.edu.co, anescobar\_@hotmail.com

## RESUMEN

El presente trabajo analiza los efectos que las diversas formas de propiedad generan sobre el ordenamiento territorial del país. El estudio se desarrolla a partir de la revisión de fuentes documentales académicas, información estadística y la normatividad relacionada. Los resultados se estructuran en tres secciones: la primera sobre conceptos y definiciones en torno a las formas de propiedad; la segunda describe las características de cada tipo de propiedad, y la tercera analiza las relaciones entre formas de propiedad, ordenación del territorio y desarrollo regional. Dentro de los resultados se resalta la transformación dinámica de los conceptos de propiedad asociados al suelo, la tierra, y el territorio. También se identifican diversas restricciones que las formas de propiedad ocasionan en la gestión del territorio, especialmente la propiedad sobre el subsuelo, que aparece como el elemento más restrictivo en la planificación territorial; también se resaltan el traslape múltiple de formas de propiedad y la ausencia de información estadística actualizada sobre estos temas. De los resultados se desprende la necesidad de profundizar en las implicaciones del dominio estatal sobre el subsuelo, en la planificación y ordenación del territorio. La importancia del saneamiento y la definición de límites de cada tipo de propiedad por parte de los respectivos entes administrativos y la pertinencia del acceso a la información estadística y espacial, desde la cual se pueda reconocer la realidad territorial del país.

## PALABRAS CLAVE

Territorio, formas de propiedad, gestión del territorio, ordenamiento territorial, desarrollo regional.

## CÓDIGOS JEL

H11, K11, R14, R52

## Conceptual restrictions of colombian land- ordering; land-use and types of land ownership

## ABSTRACT

This paper analyzes the effects of land-ownership types on land-ordering in the country. The study was developed from an academic review of documentary sources, statistical information, and related regulations. The results are divided into three sections: the first is about concepts and definitions around the property forms; the second describes the characteristics of each type of property, and the third analyzes the relationship between forms of property, spatial planning and regional development. Results show the dynamic changes in concepts associated with soil- property, land-property, and territory. Restriction that property types cause in land management are also identified, especially ownership of the subsoil which appears as the most restrictive element in territorial planning. Multiple overlapping forms of ownership and the lack of statistical information on these topics are also highlighted. From the results it is highlighted the necessity of new research on the implications of state control over subsoil, on land-use planning; the importance of cleanliness about boundaries of each type of property, by the respective administrative bodies. And relevance of access to statistical and spatial information, from which society could recognize the country territorial situation.

Recibido: 14/03/2015 Aceptado: 20/05/2015

\* Artículo de revisión (Clasificación Colciencias) desarrollado como trabajo de investigación documental, dentro del espacio académico Problemas Agrarios Colombianos, del programa de Economía (Universidad de Quindío -Colombia).

<http://dx.doi.org/10.18041/entramado.2015v11n2.22231> Este es un artículo Open Access bajo la licencia BY-NC-SA (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)

**Cómo citar este artículo:** TRUJILLO-OSORIO, Catalina y ESCOBAR-GÓMEZ, Angie Liset. Restricciones conceptuales del ordenamiento territorial colombiano; usos del territorio y formas de propiedad. *En:* Entramado. Julio - Diciembre, 2015 vol. 11, no. 2, p. 20-36, <http://dx.doi.org/10.18041/entramado.2015v11n2.22231>



**KEYWORDS**

Territory, Property types, land management, land-use planning, regional development.

**JEL CLASSIFICATION**

H11, K11, R14, R52

**Restrições conceituais do ordenamento territorial na Colômbia; usos do território e formas de propriedade****R E S U M O**

O presente trabalho analisa os efeitos que as diversas formas de propriedade geram sobre o ordenamento territorial do país. O estudo é desenvolvido a partir da revisão de fontes documentais acadêmicas, informação estatística e a normatividade relacionada. Os resultados são estruturados em três seções: a primeira sobre conceitos e definições em torno das formas de propriedade; a segunda descreve as características de cada tipo de propriedade e a terceira analisa as relações entre formas de propriedade, ordenamento do território e desenvolvimento regional. Entre os resultados se destaca a transformação dinâmica dos conceitos de propriedade associados ao solo, a terra e o território. Também são identificadas diversas restrições que as formas de propriedade ocasionam na gestão do território, especialmente a propriedade sobre o subsolo, que aparece como o elemento mais restritivo na planificação territorial. Também se destacam a múltipla sobreposição das formas de propriedade e a ausência de informação estatística atualizada sobre estes temas. Dos resultados resulta a necessidade de aprofundar as implicações do domínio estatal sobre o subsolo, na planificação e ordenação do território. A importância do saneamento e a definição de limites de cada tipo de propriedade pelas respectivas entidades administrativas e a pertinência do acesso à informação estatística e espacial a partir da qual seja possível reconhecer a realidade territorial do país.

**PALAVRAS-CHAVE**

Território, formas de propriedade, gestão do território, ordenamento territorial, desenvolvimento regional.

**CLASSIFICAÇÕES JEL**

H11, K11, R14, R52

**Introducción**

En la actualidad, según Gómez y Gómez (2014), el ordenamiento territorial se presenta como uno de los elementos esenciales para planificar el desarrollo sostenible del territorio y así poder ofrecer una base sólida para el aprovechamiento real de sus recursos. En la práctica, este tipo de administración, según Schneider y Peyré (2006), debe fortalecerse en todos los aspectos y dimensiones que afecten su pleno desarrollo; una de ellas es la apropiación y el uso del suelo y, por ende, su ordenamiento.

Ante este tema, se ha reportado que existe poca investigación por parte de los entes públicos sobre el suelo y su uso a nivel nacional. Sin embargo, también se reporta que el sector privado, especialmente las empresas de hidrocarburos, sí poseen estudios detallados del suelo y subsuelo del territorio nacional y también de las formas y tipos de apropiación y titulación del territorio, aunque esta información no es puesta a disposición de los diferentes actores institucionales (Baptiste, 2013).

Investigando más a fondo, y haciendo una exhaustiva revisión de la literatura colombiana, no se encontró bibliografía actualizada y completa donde se caractericen los diversos tipos de propiedad, que son los que rigen la apropiación y

uso de la tierra en Colombia. Según Boissier (1999), esta información es esencial para la evolución social del territorio, ya que consiste en un nuevo reconocimiento del mismo y un entendimiento de los factores que desencadenan, positiva o negativamente, crecimiento y desarrollo.

La ausencia de esta información hace necesario producir este documento, pues para la ordenación del territorio es necesario el conocimiento detallado de los diversos tipos de propiedad, los alcances y limitaciones de cada uno, su representatividad y ubicación a nivel nacional, así como las implicaciones de cada uno de estos para la planificación y administración del territorio.

Esta información ofrece bases para pensar y direccionar la gestión y planificación del territorio a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, e incluso en unidades menores, a partir del análisis de los conceptos básicos sobre las formas de la propiedad, y cómo estas limitan y determinan el uso actual y potencial del territorio.

Para la elaboración del trabajo se recopiló información proveniente de entidades públicas como el Banco de la República de Colombia, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC; el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER; el Unidad de Planeación Minero Energética, UPME; la

entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Fondo Mundial para la Naturaleza, WWF por sus siglas en inglés; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y el Sistema de Información Ambiental en Colombia, SIAC; además de la revisión de la normatividad asociada al tema. La recopilación de la información y los datos de soporte fue decisiva, ya que no existe a la fecha un escrito que compile toda la información en un único estudio; incluso en diversas ocasiones los documentos referenciados en otras fuentes bibliográficas son inexistentes.

El objetivo de este trabajo de investigación, a partir de la revisión bibliográfica, fue esclarecer aquellas características, tipos y diferencias que poseen las formas de propiedad y uso del territorio, y su importancia en el Ordenamiento Territorial colombiano (OT). Por consiguiente, este trabajo busca enriquecer los elementos que forman parte del OT a partir del reconocimiento de los territorios, sus tipos y formas dentro del ámbito colombiano, así como sus funciones, alcances y derechos para las poblaciones o sociedades que enajenan cada uno de ellos.

Para cumplir dicho objetivo, el documento se desarrolla en siete secciones: la primera parte introduce la temática de estudio, sus alcances y limitaciones. La sección dos describe la metodología del proceso de investigación. Como tercer elemento se conceptualizan los diferentes ámbitos de la gestión del territorio, desde lo general -la administración territorial- hasta lo particular -el ordenamiento territorial-, y de estos dos elementos se desglosan los diversos conceptos sobre la apropiación, uso y titulación del suelo. En la sección cuatro, se desarrolla una caracterización sobre las formas de propiedad de la tierra y su uso en Colombia. El quinto apartado describe las implicaciones y limitaciones de las formas de propiedad expuestas para el ordenamiento territorial en Colombia., sus consecuencias para el desarrollo regional y el rol que desempeñan tanto la economía como la academia en este proceso. La sección seis presenta las conclusiones del estudio; finalmente, el apartado siete sintetiza las recomendaciones en materia de administración del territorio.

Los resultados que se obtuvieron fueron totalmente relevantes, puesto que existe una serie de conflictos sobre las formas de propiedades de la tierra, que dada la falta de información y desconocimiento sobre el tema ha sido uno de los cuellos de botella para el Ordenamiento territorial y la gestión integral del territorio en Colombia.

## I. Metodología

Este trabajo de investigación se realizó a partir de la revisión de fuentes documentales exclusivamente y entrevistas

con representantes de los sectores públicos y académicos que han participado de este proceso. La información documental obedece a la revisión de la literatura teórica sobre el tema y documentos de investigación publicados en revistas CT+I.

Adicionalmente, se utilizó literatura proveniente de las entidades del Estado colombiano asociadas al tema territorial, de donde también se obtuvo la información estadística utilizada y presentada en este documento. Las entidades nacionales de donde se obtuvo la información de base fueron el Banco de la República de Colombia, el IGAC, el INCODER, la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, la entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, el WWF, el PNUD y el SIAC.

Dada la naturaleza de la investigación, fue necesario hacer una revisión del marco normativo de la propiedad y la administración del territorio, por lo que se hizo un recorrido por las diversas normatividades que enmarcan el nacimiento y la evolución de los procesos de ordenamiento territorial, así como los conceptos asociados a este tema.

La información recopilada se estructuró en tres secciones, la primera incluye conceptos y definiciones sobre las formas de propiedad y ordenamiento territorial; la segunda, las características de cada una de las formas de propiedad encontradas, y la tercera, los análisis de los efectos e implicaciones de la primera sobre la segunda.

Cabe resaltar que por la naturaleza documental de la investigación, no se contó con recursos para la adquisición de bases de datos especializadas, ni de cartografía consolidada. Por esta razón, no se presentan mapas consolidados que expresen los resultados de la investigación. Sin embargo, esto permitió experimentar los efectos de los costos de la información e identificar este hecho como una de las limitantes del proceso de ordenación del territorio.

## 2. Aspectos teóricos y conceptuales de la Administración del Territorio

Todo proceso de planeación debe iniciar con la revisión de los conceptos involucrados en ella y posteriormente el estudio de su evolución y la aplicación y uso de los mismos (Valdés-Hernández, 2005).

Por esta razón, en esta sección se examinarán cinco conceptos básicos de la gestión del territorio: Territorio, Administración territorial, Entidad territorial, Ordenamiento territorial, y Formas de propiedad; a partir de los cuales se derivan los conceptos sobre las diversas formas de apropiación del mismo: Tenencia, Concentración, Colonización y

Titulación, los cuales, según Schneider y Peyré (2006), constituyen la realidad normativa<sup>2</sup> de la gestión del territorio.

Estos conceptos se enmarcan en dos grandes grupos. El primer grupo -los conceptos básicos-, representan el componente positivo de la gestión del territorio, es decir, el deber ser de las cosas, mientras que el segundo grupo – las formas de apropiación del territorio- representan el componente normativo de la gestión territorial, es decir el ser, o la realidad de las cosas. Según Chaves (2002, citando a Amartya Sen), de la naturaleza de los conceptos, positivos o normativos, dependerán su aplicación y por ende sus resultados en materia de desarrollo.

## 2.1. Conceptos positivos de la gestión del territorio

### 2.1.1. Territorio

Es necesario iniciar esta sección analizando el concepto de territorio. Según Gross (1998) el territorio es el espacio donde interaccionan y se relacionan de manera complementaria el sistema natural con el sistema social, ya sea dentro del ambiente nacional, regional, o local, a diferencia del concepto de tierra, el cual, el mismo autor citando a Vila (1998), define como superficie pura. Así, el territorio trasciende la dimensión físico-espacial, y se proyecta como un espacio construido socialmente, el cual puede apropiarse, administrarse y ordenarse.

### 2.1.2. Administración territorial

La administración territorial, según la Real Academia Española, se conceptualiza como la acción y el efecto de “gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan” (RAE, 2014).

Acorde con los conceptos de Villoro (1976), de lo anterior se substrahe que la administración territorial está directamente relacionada con el concepto de desarrollo o prosperidad de una nación<sup>3</sup>, e inversamente asociado con el concepto de caos. Adicionalmente, según Gómez y Gómez (2014), el orden en el territorio está implícito en la noción de “sociedad”, puesto que una característica esencial del término es la convivencia colectiva. Así, bajo el marco de los conceptos de la (RAE, 2014), Gómez y Gómez (2014), y Villoro (1976), la administración territorial da las bases fundamentales para que las personas coexistan y la sociedad tenga instrumentos para construir su propio desarrollo, dentro de un sistema territorial.

### 2.1.3. Entidad territorial

Para ejercer la administración territorial en una nación se hace necesaria la subdivisión del poder político y adminis-

trativo, dando origen al concepto de entidad territorial. En Colombia, según la Constitución Política (1991) -Art. 286 CC- las entidades territoriales se clasifican en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Adicionalmente, la Procuraduría (2011) suma otras formas de organización territorial, como son los distritos especiales, áreas metropolitanas, provincias, comunas, asociaciones de municipios, corregimientos departamentales, entre otras que son entes activos de la gestión del territorio. Estas entidades, desde lo positivo, *deben ser* el punto de partida del ordenamiento territorial.

### 2.1.4. Ordenamiento territorial

Partiendo del concepto de entidad territorial como ente activo de la administración del territorio, se pensaría que el ordenamiento territorial es un proceso político de planificación, suscitado desde la entidad territorial para el uso eficiente de los recursos del territorio. Esta concepción del OT, según Carvajal (2011), representa un enfoque ascendente de OT, dentro de una perspectiva de carácter positivo. Por otro lado el OT desde el enfoque descendente, de naturaleza normativa, se define como:

...una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo. (Massiris Cabeza, 2010 pág. 1).

Desde el enfoque planificador, el ordenamiento territorial es un proceso de orden legislativo que se nutre y define paulatinamente, mediante normas constitucionales y legales que establecen e instrumentalizan políticas de intervención del Estado sobre el orden territorial existente. De esta forma, y como lo plantea Dourojeanni (2000), la territorialización de estas políticas, dentro de un contexto de desarrollo territorial sostenible, constituye el campo de acción del OT.

Unificando conceptos, el OT es la herramienta que asiste a la administración de las entidades territoriales; pero para que esta herramienta tenga una aplicación real es necesario vincularla con las formas de apropiación, uso y tenencias del suelo, presentes y posibles en cada entidad territorial. De este razonamiento se desprenden una serie de interrogantes, pues para poder hacer empleo del suelo o territorio a nivel nacional, primero debe haber un enajenamiento o forma de propiedad de él; entonces: ¿Qué son formas de propiedad y uso del suelo?, ¿Qué sistemas de propiedad y uso del suelo existen en el territorio colombiano?, ¿Qué limitantes imprimen estas a los procesos de OT? y ¿Cómo

estas formas y sistemas de propiedad afectan el desarrollo de las entidades territoriales? El desarrollo de estas preguntas orienta las siguientes secciones de este escrito.

### 2.1.5. Formas de propiedad

Es necesario iniciar este apartado examinando el Código Civil Colombiano, del cual se extrae el siguiente concepto (Artículo 669 del CCC): “El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente<sup>3</sup>, no siendo contra ley o contra derecho ajeno”. Código Civil Colombiano (1873 pág. 209).

Según esto, la propiedad es un derecho respaldado por el Código Civil Colombiano (1873), que estipula el derecho de dominio al suelo, en el cual la persona que posea un territorio, es “libre” de realizar un tipo de actividad económica, siempre y cuando esté enmarcada dentro de la legalidad y sin sopesar con el bien común.

Sin embargo, del Artículo 332 de la Carta Política, se desprende que: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes existentes” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991 pág. 91).

En este orden de ideas, es necesario hacer distinción entre tenencia, concentración, colonización y titulación, pues son conceptos diferenciados en la ley, y en la práctica del OT implican derechos diferentes sobre el territorio. Sin embargo, a pesar de su eminente diferencia y aplicación, es común que estos términos se usen indiscriminadamente como sinónimos, sin consideración del error en que se incurre al usar el término inadecuado.

## 2.2. Conceptos normativos de la gestión del territorio

### 2.2.1. Tenencia de la tierra

En primer lugar, cuando se habla de tenencia de la tierra, se hace referencia a una institución, es decir, “un conjunto de normas creadas por las sociedades para regular el comportamiento” (FAO, 2003 pág. 9), mientras que cuando se habla de formas de propiedad, hablamos según el Código Civil Colombiano (1873), de aquel derecho que se otorga para ejercer dominio sobre el suelo. Lo que se pretende en este artículo es analizar las formas de propiedad del suelo, sin abordar las normas por las cuales están regidas, y es por esto que se hace énfasis en las diferencias nocionales de estos dos conceptos.

### 2.2.2. Concentración

En segundo lugar, la concentración de la tierra, es un indicador que mide la agrupación de predios o hectáreas en manos de una persona jurídica o natural, según el IGAC (2012), este concepto se puede definir como el coeficiente GINI de la tierra. Este aspecto, aunque es de gran relevancia, se sale del alcance de los objetivos de este trabajo, y por lo tanto no será desarrollado en mayor profundidad, puesto que la temática de interés se concentrará en las formas de propiedad de la tierra en Colombia, y no en su concentración, ni en la estructura agraria de la misma.

### 2.2.3. Colonización

En tercer lugar, la colonización, según Pérez (1969), se refiere a las formas como la población se apropia y hace uso de un territorio. Los procesos de colonización en Colombia han sido uno de los determinantes de la estructura agraria y las formas de desarrollo del país; sin embargo, como ya se mencionó, este trabajo no se concentra en el análisis de estos procesos, sino en estudiar las formas de propiedad que existen en la actualidad según la carta política.

### 2.2.4. Titulación

En cuarto lugar, y para finalizar, la titulación según la RAE (2014), es la acción o efecto de poner título, nombre o inscripción a algo, por lo cual la titulación de la tierra representa el documento físico que acredita a una persona como poseedora de un predio. Este trabajo pretende sobrepasar los límites de este concepto, pues no se busca analizar quiénes son titulares del territorio, sino conocer las formas del uso que se hace sobre el mismo y los tipos de dominio presentes en dicho territorio, y eso no lo responde la titulación de la tierra.

## 3. Formas de apropiación, uso y titulación del territorio en Colombia

En Colombia, la carta política determina que el subsuelo pertenece al Estado y por lo tanto es este quien ejerce su dominio, imprimiendo un límite sobre el derecho de propiedad. De esto se desprenden dos tipos de formas de propiedad: La primera es aquella que no es ejercida por el Estado, a la cual se le dará nombre de *forma de propiedad privada* y la segunda aquella que si es regida por el estado, la cual toma el nombre de *forma de propiedad pública*. La Figura 1 (ver pág. 25) presenta el mapa conceptual de la propiedad en Colombia, y las derivaciones del concepto.

### 3.1. Forma de propiedad privada

La propiedad privada es un derecho respaldado por el Código Civil Colombiano (1873) y por la

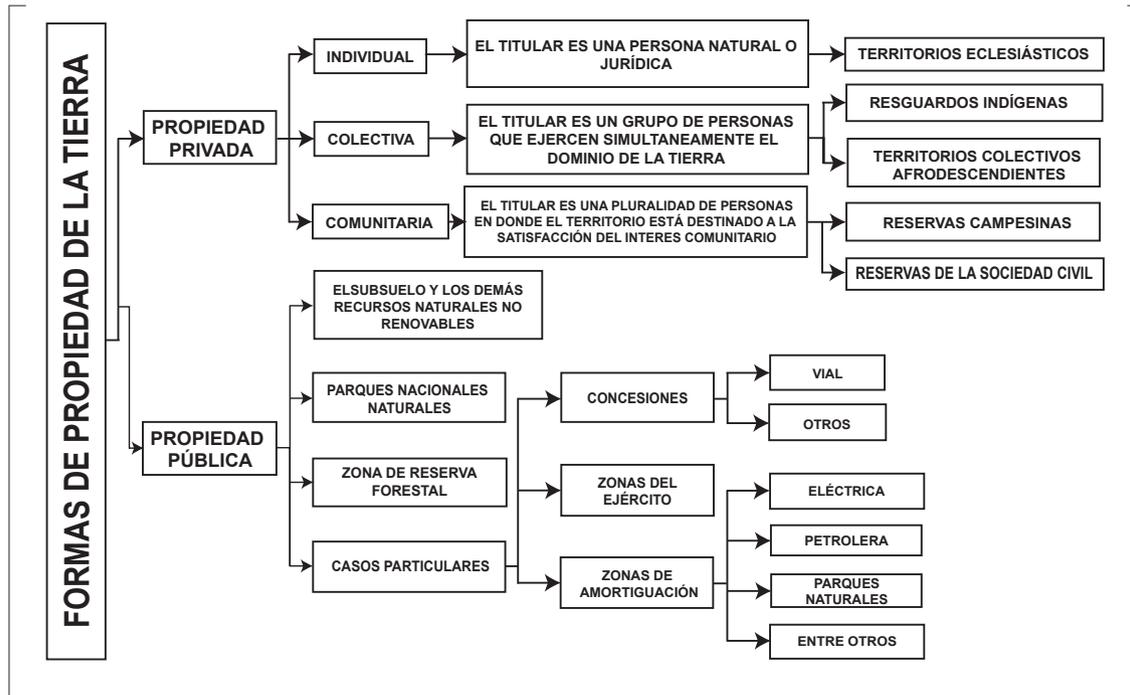


Figura 1. Tipos de propiedad de la tierra en Colombia.

Fuente: Elaboración propia.

Sentencia C-133/9 de la Corte Constitucional (2009) que otorgan a las personas o colectividades, naturales o jurídicas, atribuciones sobre un bien o territorio, para su dominio autónomo, arbitrario, irrevocable, exclusivo y perpetuo, dentro de los límites legales preestablecidos.

Su objetivo es brindar a la sociedad el derecho a poseer un bien, para su bienestar, su aprovechamiento y estabilidad económica, y para el desarrollo de su vida, a través de una garantía social y constitucional que asegure el dominio de sus bienes, los alcances y limitaciones de este derecho, y el funcionamiento del mismo (Guio Camargo, 2009). Desde este marco, en Colombia se presentan tres tipos de propiedad privada: La forma de propiedad privada individual, la forma de propiedad colectiva, y la forma de propiedad comunitaria.

### 3.1.1. Forma de propiedad privada individual

En primera instancia está la *forma de propiedad privada individual*, que según Nader (2002), es donde el titular del derecho está autorizado para disponer de sus bienes como desee, dentro de los límites de la ley y los derechos de las demás personas. Según el Atlas de la distribución de la tierra rural en Colombia, IGAC (2012), esta forma de propiedad es la más general y extensa en el territorio nacional; sin embargo, el Atlas reporta que no se cuenta con información sobre la extensión que posee esta forma de propiedad

dentro del territorio nacional, y tampoco se sabe sobre su ubicación.

Dentro de este criterio también se presentan formas interesantes de propiedad, como es el caso particular de los Territorios Eclesiásticos, para los cuales, al igual que en la propiedad privada, dentro del Atlas del IGAC (2012), no existe información específica sobre sus territorios, ubicación, o distribución. Esta ausencia de información se profundiza debido a su naturaleza eclesiástica y a los beneficios brindados por la Ley 20 (1974) que los hace exentos de declaración y tributación, generando cuellos de botella a los procesos de ordenamiento territorial practicados desde cualquier nivel (ver Tabla 1, pág. 26).

### 3.1.2. Forma de propiedad privada colectiva

En un segundo lugar está la *forma de propiedad privada colectiva*; en este tipo de propiedad, la tierra no pertenece a los individuos sino a una “sociedad”. Según Olsen (2008), esta entidad es un todo del cual cada uno es una parte, donde cada miembro de la colectividad tiene una serie de derechos, y a su vez de obligaciones. Así, bajo la forma de propiedad colectiva, la propiedad es de todos en general, pero de nadie en particular.

En Colombia se presentan dos formas de tipos de propiedad colectiva: *Los Territorios Ancestrales (Resguardos Indígenas)* y *los Territorios Colectivos Afrodescendientes*.

Tabla 1.

Características de la forma de propiedad privada individual - Territorios Eclesiásticos.

Forma de propiedad privada individual – Territorios Eclesiásticos		
Característica Legal	Definición	Porcentaje (%) del territorio colombiano
Ley 20 de 1974	Jurisdicción que poseen las Iglesias, teniendo en cuenta que no se hace referencia a ninguna en particular sino la sumatoria de las propiedades de todas las religiones. (IGAC, 2012)	0,028% 1.836 hectáreas (IGAC, 2012)

Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística reportada por IGAC 2012.

a. **Los territorios ancestrales**, también denominados Resguardos Indígenas, fueron creados por la Constitución Política y modificado por el Decreto 2164 (1995) en el artículo 21. Son una institución especial de comunidades indígenas, que gozan de garantías sobre al territorio acorde con el fuero indígena y su propio sistema normativo. Su finalidad es el respaldo de la diversidad étnica y cultural de las regiones en las que se encuentran, por lo que otorga autonomía total sobre el territorio, y obligaciones jurídicas y ambientales para con el mismo.

Sin embargo, como se menciona en párrafos anteriores, según el artículo 332 de la Constitución Política (1991), en la actualidad el Estado colombiano tiene dominio sobre el subsuelo y las aguas continentales, sin discriminación de las forma de propiedad del territorio, de la función social o ambiental que este cumpla, y de los derechos que genera cada forma de propiedad, facultando al Estado la concesión de uso o explotación de los diversos territorios. Este traslape<sup>4</sup> de jurisdicciones sobre el territorio, el suelo y su subsuelo imprime restricciones a los procesos de ordenamiento territorial desarrollados en el territorio nacional (Tabla 2).

b. **Los territorios colectivos afrodescendientes**, son territorios localizados en las zonas rurales ribereñas de la cuenca del Pacífico, que han sido ocupados históricamente por las comunidades afrodescendientes para realizar prácticas tradicionales de subsistencia, producción y reproducción social de la comunidad<sup>5</sup>, INCODER (2012). Estos fueron creados mediante Ley 70 (1993) con el fin de proteger

el sistema cultural, social y económico de las negritudes. Esto implica que los territorios afrodescendientes solo son adjudicados a consejos comunitarios (persona jurídica) a los cuales se les otorgan derechos para el aprovechamiento del territorio, sin sobrepasar sus dimensiones sociales y ecológicas; de aquí se desprende que existan obligaciones sobre estas dimensiones, para con el territorio.

Los territorios afrodescendientes se diferencian de los resguardos por sus características de dominio sobre el territorio. Los primeros, según el INCODER (2012), son territorios inembargables, imprescriptibles e inalienables; los resguardos indígenas poseen estas mismas características, pero a diferencia de los afrodescendientes, gozan de libertad para establecer un régimen político propio con lo cual sus comunidades son regidas y procesadas por la justicia indígena, dentro de la jurisdicción o gobierno indígena, concedida por la Constitución Política (1991).

En Colombia, actualmente existen 179 Consejos Comunitarios, a los cuales se les adjudicaron territorios colectivos afrodescendientes, ubicados, en su mayoría, en la región del Pacífico, algunos de ellos colindando o traslapados con Resguardos Indígenas, Parques Nacionales de la región y zonas de concesión mineró energética (INCODER, 2012).

Por lo reciente de la conformación de los territorios, y debido al traslape de áreas, aún no existe total claridad sobre los límites físicos, legales y de uso de estas figuras, generando diversos conflictos entre todos los actores y usuarios

Tabla 2.

Características de la forma de propiedad colectiva - Territorios Ancestrales

Forma de propiedad colectiva – Territorios Ancestrales ( Resguardos)		
Característica Legal	Definición	Porcentaje (%) del territorio colombiano
Ley 89 de 1990, Cap. III sobre resguardos Constitución Política 91 Decreto 2164 de 1995	Derecho sobre los territorios ancestralmente ocupados, su aprovechamiento y el uso de los recursos naturales (IGAC, 2012)	27%, 30.571.640 hectáreas (IGAC, 2012)

Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística reportada por IGAC 2012.

del mismo. Adicionalmente, y al igual que en el caso anterior, se presentan conflictos entre la colectividad y el Estado en razón de su dominio sobre el subsuelo imprimiendo nuevas problemáticas y limitaciones para la planificación del territorio (Tabla 3).

### 3.1.3 Forma de propiedad privada comunitaria

En tercer lugar está la *forma de propiedad privada comunitaria*, la cual, según Fajardo (2006), es donde el territorio y sus recursos pertenecen a una colectividad no necesariamente regida por vínculos étnicos, pero congregada con el fin de hacer un aprovechamiento comunitario de los recursos de un territorio. Según este tipo de propiedad privada, y acorde con lo planteado por Reyes (2011), el uso del territorio y el acceso a sus recursos se distribuye entre sus integrantes, con base en reglas internas preestablecidas, que deben garantizar que se dé un aprovechamiento adecuado y equitativo a los recursos con el fin de promover una autosuficiencia productiva. En Colombia, según INCODER (2012), la *propiedad privada comunitaria* se materializa bajo la conformación y titulación de las *Zonas de Reservas Campesina*. - ZRC

Las *Zonas de Reservas Campesina* son, según la Ley 160 (1994), territorios de la nación que aún no han sido titulados y que son entregados a una colectividad campesina organizada, para su uso y aprovechamiento productivo. con el fin de fomentar el desarrollo rural colombiano y promover la seguridad alimentaria de la comunidad (Fajardo 2006).

Esto implica que el territorio es condonado a una comunidad campesina a la cual se le otorgan derechos sobre la explotación agrícola del territorio y obligaciones sobre este, con el fin de generar desarrollo a la región y mejorar la calidad de vida a los miembros de la colectividad.

Las Zonas de Reservas Campesina se diferencian de la propiedad privada colectiva, puesto que la adjudicación del territorio se da por diferentes conceptos, dado que para la primera prevalece el desarrollo y la autonomía económica, mientras que para la segunda prima el desarrollo etno-cultural (Tabla 4).

Sin embargo, a pesar de su potencial para el desarrollo social colectivo-a nivel rural- esta figura de ordenamiento territorial, según INCODER, ILSA y SINPEAGRICUN (2012), no se ha aplicado ampliamente en el país, ni ha tenido el apoyo requerido para su fortalecimiento dentro del ordenamiento territorial, debido a que su origen histórico estuvo enmarcado dentro de los movimientos insurgentes y revolucionarios para el reordenamiento del territorio nacional y la fragmentación de la soberanía del Estado.

## 3.2. Forma de propiedad pública

La propiedad pública, también llamada de bienes de la unión o de bienes públicos del territorio (artículo 674 del Código Civil Colombiano, 1873), son aquellos bienes o territorios que pertenecen a la República, y cuyo uso corresponde a

Tabla 3.

Características de la forma de propiedad colectiva –Territorios Afrodescendientes

Forma de propiedad colectiva – Territorios Afrodescendientes		
Característica Legal	Definición	Porcentaje (%) del territorio colombiano
Ley 70 de 1993	Asentamiento histórico y ancestral de las comunidades en tierras para uso colectivo, las cuales se constituyen en su hábitat y desarrollan sus prácticas tradicionales de producción. (INCODER, 2012)	4,73% representado en 5'396.609 hectáreas (INCODER, 2012)

Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística reportada por INCODER 2012.

Tabla 4.

Características de la Forma de Propiedad Comunitaria - Reservas Campesinas

Forma de Propiedad Privada Comunitaria– Reservas Campesinas		
Característica Legal	Definición	Porcentaje (%) del territorio colombiano
Artículo 80 de la ley 160 de 1994	Son las áreas geográficas que tienen en cuenta las características ambientales, agroecológicas y socioeconómicas regionales para el ordenamiento territorial, social y cultural de la propiedad, para la estabilización y consolidación de la economía campesina. (INCODER, 2012)	0.73% 831.000 hectáreas (INCODER, 2012)

Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística reportada por INCODER 2012.

todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos.

De lo anterior se desprende que este tipo de propiedad se caracteriza por no pertenecer a una persona particular sino al ente gubernamental, y por tanto los bienes que se designan de propiedad pública son de propiedad colectiva y deben estar destinados al servicio público, o al fomento de la riqueza nacional, según lo describe Silva (2012).

Acorde con este concepto, en Colombia encontramos cuatro tipos de propiedad pública que deben tenerse en cuenta en la planificación del territorio; Los Parques Nacionales Naturales (PNN), las zonas de Reserva Forestal (ZRF), y algunos casos especiales de uso del territorio como son las vías y las zonas de amortiguación de las zonas de explotación económica (petrolera, minera, energética, forestal, entre otras). También existen, según el IGAC (2012), otras formas de territorios públicos como los parques urbanos, las zonas de conservación (diferentes a los PNN), las zonas francas, puertos fluviales y otros de menor área dentro del territorio nacional, sobre los que no se entrará en detalle por ser de poca representación territorial.

Una de las formas de propiedad que no puede pasarse por alto en la administración del territorio, es la propiedad estatal sobre el subsuelo -mencionada en párrafos anteriores-, sobre la cual no entraremos en detalle en este documento por ser un tema que merece especial atención en materia de OT, y requiere un estudio profundo y detallado sobre las implicaciones del dominio estatal sobre el subsuelo en la planificación y el ordenamiento del territorio.

### 3.2.1. Forma de propiedad pública – Parques Nacionales Naturales (PNN)

Una de las formas de propiedad pública más extensa del territorio nacional, sobre la cual se cuenta con una estructura de manejo administrativo es el *Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)*.

Los Parques Nacionales Naturales (2014) son áreas o zonas del territorio nacional que cuentan con las condiciones necesarias para permitir la evolución natural y los procesos biológicos propios del ecosistema. Por su misma naturaleza, son territorios protegidos.

Nacieron como propiedad pública, mediante el decreto 2811 de (1974)6, y en el 2011 fueron dotados de una unidad administrativa propia, por medio del decreto 3572/2011, con el propósito de generar riqueza biológica y natural como parte del patrimonio nacional, y con ello aportar al desarrollo sostenible (Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, 2001). Esto implica que los parques son territorios dispuestos para el servicio de la sociedad, condicionando este servicio a la protección ambiental, la conservación y la generación de riqueza natural, lo que restringe el uso y aprovechamiento económico de estos territorios (Tabla 5).

Sin embargo, y a pesar del respaldo administrativo y legal con que cuenta esta figura, este tipo de propiedad pública aparece altamente vulnerable dentro del ordenamiento territorial, el cual, acorde con lo reportado por Baptiste (2013) no ha conseguido protegerla de las concesiones extractivas minero- energéticas propiciadas por el artículo 332 de la Constitución Política (1991), y las actividades ilegales como cultivos de coca, tala ilegal y su correspondiente afectación a las fuentes hídricas.

### 3.2.2. Forma de Propiedad Pública –Zonas de Reserva Forestal Nacional

Las Zonas de Reserva Forestal (ZRF), constituyen la segunda forma de propiedad pública más extensa del territorio nacional, con un 45% de la superficie continental del país (IDEAM, 2010). La ZRF nace a partir de la Ley 2 (1959) y representa lo que históricamente se conoció en el país como territorios baldíos o zonas de colonización de la nación. Al igual que los PNN, son territorios públicos, protegidos y administrados por el Sistema Nacional Ambiental SINA.

Tabla 5.  
Características de la forma de propiedad pública – Parques Nacionales Naturales.

Forma de propiedad pública – Parques Nacionales Naturales (PNN)		
Característica Legal	Definición	Porcentaje (%) del territorio colombiano
Decreto 2811 de 1974 Decreto 3572 de 2011	El parque es un área representativa de un sistema natural, el cual por tener una superficie amplia y suficiente debe permitir la evolución natural y los procesos ecológicos, que los facultan para ser declarado zona periférica de protección.(IGAC, 2012)	9.98%territorio terrestre 1.30%territorio marino 12.602.370,4 hectáreas (IGAC, 2012)

Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística reportada por IGAC 2012.

Las *Zonas de la Reserva Forestal Nacional* son parte del territorio nacional, ubicadas en 29 departamentos y clasificadas en siete ZRF. Según la Ley 93 (1931) cada zona puede ser protegida en su totalidad o darse concesión para la explotación forestal sin que éste afecte al territorio y las comunidades que están presentes en él (Tabla 6).

Para las Zonas de Reserva Forestal, según la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2009 pág. 80), el manejo de esta forma de propiedad dentro de la planificación del territorio es aún más compleja; primero porque se encuentran traslapadas con Resguardos Indígenas, Territorios Afrodescendientes y municipios, lo que limita su definición territorial y dificulta conocer con detalle la naturaleza de su ubicación, extensión y características físicas. Y segundo, porque esta forma de propiedad no representa una figura de conservación per se, sino de producción y generación de riqueza susceptible de todo tipo de explotación económica, pero condicionados a ciertos procesos y restricciones preestablecidos por la ley.

### 3.2.3. Forma de propiedad pública – Casos Especiales

En este apartado es necesario mencionar aquellos territorios en donde el Estado ha otorgado dominio sobre el suelo colombiano a diversas figuras administrativas, según lo reglamenta el Instituto Nacional de Concesiones, creado por el Decreto 1800 en el año 2003 (Ministerio de Transporte, 2003). En este caso, los territorios son concedidos para la realización de actividades, ya sea en pro de la seguridad nacional y el desarrollo, la conservación de la biodiversidad o para generar un crecimiento económico en las distintas regiones del país.

Como primer punto, aparecen los territorios adjudicados para establecer la seguridad y la defensa nacional, dentro de los cuales se encuentran las zonas del ejército, las fuerzas armadas militares, la marina, la fuerza aérea y la policía nacional. Sin embargo, a pesar de contar con un área interesante del territorio, y de representar un elemento de especial consideración dentro del OT, por ser esta información de tipo confidencial, no fue posible obtener un valor

consolidado, ni sobre el área, ni sobre la ubicación de estos territorios, que son de propiedad pública.

Seguidamente, se reportan los espacios viales y los diversos tipos de conexión terrestre entre comunidades al interior del país; en el último informe que proporciona INVÍAS (2014), solo para el caso del sur de Colombia se reportaron 714,3<sup>8</sup> km lineales.

También de especial atención para el OT son las zonas de amortiguación de las diferentes figuras productivas, especialmente de extracción minero-energética. Según la Ley 981 (2005), dentro de estas se encuentran las áreas o zonas de amortiguación de las plataformas petroleras, los enclaves mineros, las represas e hidroeléctricas, entre otras (Colombia, Congreso de la República, 2005). De acuerdo con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2008), las zonas de amortiguación son territorios de especial importancia dentro de la planificación territorial pues absorben y mitigan los impactos de las diversas actividades productivas y constituyen áreas estratégicas para la gestión del riesgo.

Para concluir con esta sección de formas de propiedad, es relevante señalar las imprecisiones que se presentan en el manejo de la propiedad territorial. Y es que en Colombia históricamente se ha manejado una concepción equívoca sobre los conceptos de posesión y uso del territorio, asociándolos al concepto de propiedad sobre el suelo, en alguna de sus diversas formas. Esto da como resultado que en el país no se tenga completa claridad del área del territorio que pertenece, a las formas de propiedad pública, ni tampoco a las formas de propiedad privada.

En consecuencia, en ocasiones no suele haber siquiera distinción entre la propiedad privada y la pública, y tampoco claridad entre las formas de propiedad, apropiación, tenencia, uso y aprovechamiento económico, lo que imprime nuevas limitantes sociales y culturales a los procesos de OT nacional.

Tabla 6.

Características de la forma de propiedad pública – Zona de Reserva Forestal.

Forma de Propiedad Pública – Zona de Reserva Forestal (ZRF)		
Característica Legal	Definición	Porcentaje (%) del territorio colombiano
Ley 2 de 1959	Son aquellas que se delimitaron con base a la evaluación de su riqueza en formaciones vegetales y la importancia estratégica de sus servicios ambientales. Ley 2(1959)	45% 51'376.621 hectáreas (IDEAM, 2010)

Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística reportada por IDEAM2010.

#### 4. Implicaciones de las formas de propiedad para el ordenamiento territorial en Colombia

En este apartado se hará un breve recuento histórico sobre la evolución del OT en Colombia; ligado a ello una reflexión sobre los impactos del OT en el desarrollo y la economía del país, y la responsabilidad de la academia en la evaluación y el re-direccionamiento de este proceso.

##### 4.1. Origen y evolución del OT en Colombia

La historia de los procesos de OT en Colombia está demarcada por dos periodos generados por la reestructuración a la Constitución Política del país (Carvajal Sánchez, 2011). Por esta razón, para analizar la evolución del OT colombiano se examinará su historia considerando el antes y el después del proceso nacional constituyente de 1991, que abrió la puerta a la descentralización del territorio y consolidó el marco normativo para el posterior desarrollo de la Ley 388 en 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en el año 2011.

Antes de la carta política, y continuado con los conceptos de Carvajal (2011), los procesos de OT aplicados en el país se desarrollaban desde un enfoque descendente de planificación territorial, concebida y regida por la centralización del poder del Estado y la toma de decisiones desde un órgano central hacia todo el territorio nacional. Acorde con Galvis y Meisel (2010), este modelo de administración territorial falló en sus objetivos y como resultado generó mayores desigualdades entre regiones tanto a nivel social como productivo, lo cual obstaculizó el desarrollo regional y fortaleció el conflicto armado que prevalece hoy día.

La Constitución Política (1991) plasma en su Título XI, denominado “De la organización territorial”, 48 artículos en torno a los componentes y lineamientos para la implementación del proceso. De este se formulan los primeros cuatro capítulos sobre el OT: De las disposiciones generales, Del régimen departamental, Del régimen municipal y Del régimen especial.

De estos, el rasgo más relevante que dejó la Constitución de 1991, fue la promulgación de una de las funciones administrativas más importantes: “la descentralización”, definida, según Fortich y Leiva (2009), como la desconcentración o delegación de poder administrativo del ámbito nacional, a las entidades territoriales existentes; departamentos, municipios, distritos y otros.

En 1997 el OT descentralizado llega a los entes territoriales. Con la promulgación de la Ley 388 de 1997 se “establece el

marco conceptual e instrumental para formular y ejecutar planes municipales y distritales de OT” (Massiris Cabeza, 2010 p. 6). Con ello, el país inicia una nueva etapa en su proceso de OT, y comienza una faceta de OT con enfoque ascendente, según lo define Carvajal (2011), que se desarrollaría a partir del reconociendo de las características y necesidades de cada territorio, y se elevaría hasta su reglamentación por parte de las autoridades de orden nacional (Carvajal Sánchez, 2011).

Es a partir de la Ley 388 de 1997, donde se estipula el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como herramienta de planificación y gestión territorial de largo plazo para los entes territoriales (Colombia, Congreso de la República, 1997). Acorde con el artículo 9 de dicha ley, el POT “Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptados para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio” Ley 388 de 1997. A partir de ese momento, según Massiris (2010), el POT se convierte en el instrumento base de los departamentos, distritos y municipios para guiar el proceso de ordenamiento y direccionar el desarrollo de cada territorio.

En el 2011, la evolución del proceso de OT colombiano alcanza un nuevo escalón, con la aparición de la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial—LOOT 1454 de 2011—, la cual redefine la naturaleza y los alcances del OT, tornándolo en una herramienta para la construcción colectiva del territorio, bajo unos principios de identidad, integración y desarrollo. A partir de su promulgación la LOOT es la encargada de regir el OT actual del país, así:

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial... La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial. Ley 1454 de 2011 (Congreso de la República, 2011 p. 13).

Lo que se estipula es que en los ámbitos departamental, municipal, distrital, entre otras entidades territoriales, se tendrá autonomía en la administración del territorio, puesto que son estos entes los más cercanos a la comunidad, lo cual genera un contexto guiado por el empirismo obtenido

a lo largo del tiempo, y una administración del territorio formulada a partir de las características y capacidades del mismo. Como se menciona en secciones anteriores, Carvajal (2011) define el modelo ascendente del OT como un enfoque de desarrollo endógeno el cual, según Vázquez (2007), busca orientar los procesos de desarrollo teniendo en cuenta las características particulares de cada región.

Así se pone en evidencia lo limitante de las formas de propiedad colombiana dentro del OT, pues las rigideces que imprimen estos elementos, y según los argumentos de González (2011), se hace imposible la aplicación de los principios de ordenamiento planteados en la LOOT, donde cada ente debe identificar y definir el uso idóneo para cada área, zona, y unidad de paisaje. Así, las limitaciones y rigideces en materia de formas de propiedad del territorio y los tipos de territorios existentes en el país, imposibilitan el ejercicio pleno del ordenamiento y obstaculizan la reorganización espacial del territorio, tornando al OT en un ejercicio de limitada aplicación práctica en el país.

#### 4.2. ¿Cuáles son las consecuencias del OT en el desarrollo?

Como se ha manifestado a lo largo del artículo, en Colombia se traslapan diversas formas de propiedad del territorio, lo cual hace dificultosa su administración, puesto que no solo se interpolan territorios, sino también intereses. Esta falencia de la estructura territorial colombiana afecta el desempeño del proceso de OT en menor o mayor medida, lo cual se ve reflejado en el nivel de desarrollo, ahorro e inversión de cada región tal y como lo describe Antonio Vázquez Barquero (2007) en su planteamiento sobre desarrollo con enfoque territorial.

Adicionalmente, y acorde con los planteamientos del desarrollo endógeno, y por consiguiente, al enfoque ascendente planteado en Carvajal (2011), este debe ser un proceso construido de manera colectiva dentro de cada territorio, que debe iniciar desde la formulación interna del POT como una guía de largo plazo para el alcance de los objetivos futuros imaginados para el territorio, a partir del cual consolidar los respectivos planes de desarrollo hacia la consecución de los objetivos imaginados. De esta manera, tal vez sea posible realizar procesos efectivos de desarrollo; pero para ello se hace imprescindible la autonomía de las entidades territoriales sobre los POT, los planes de desarrollo y la facultad para reestructurar el territorio.

#### 4.3. ¿Qué papel juega el OT en la economía?

Como es sabido, y según los planteamientos de Loreto (2003), la economía es un eje fundamental de las sociedades alrededor del mundo, ya que se involucra en todos los ám-

bitos y dimensiones, tanto social como cultural, ambiental, etc., y es por ello también relevante en el orden territorial de un país. Así pues, un crecimiento y un desarrollo económico generalizados, implicará una evolución estructural de una región en particular.

Como lo evidencian Sánchez y Núñez (2000), el territorio y sus características particulares afectan el crecimiento económico; por ende los procesos de la economía pueden convertirse en desarrollo a través de la incorporación activa de estrategias territoriales, convirtiendo a los municipios y departamentos en sujetos activos de desarrollo:

Si se tiene presente que el tipo de desarrollo territorial emerge de las interrelaciones entre los procesos económicos y sociales que genera la actividad humana y de la forma como el entorno territorial facilita o limita dichas interrelaciones; se podrá entender que para lograr el desarrollo sustentable, es necesario que exista coherencia entre las estrategias de desarrollo económicas, sociales, institucionales, ambientales y el modelo de uso y ocupación o de organización territorial" (Secretaría Técnica COT; DNP; DDTS, 2013 p. 4).

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, el OT es una herramienta fundamentada en la conformación del territorio y de las formas como se gestan las relaciones socioeconómicas al interior de este. Delgado (2006).

#### 4.4. ¿Qué papel juega la academia en el OT?

Según la Secretaría Técnica de la COT, el DNP y DDTS (Secretaría Técnica COT; DNP; DDTS, 2013), la implementación del OT se debe de desarrollar a partir de instituciones fundamentadas y capacitadas en el tema, con pleno conocimiento de los marcos normativos que acompañan el proceso, de las etapas del mismo, y de las características ambientales y regionales de los territorios. Los actores y/o gestores que participan de estos procesos deben estar capacitados para entablar un diálogo con la región y plasmarlo en un plan de ordenamiento o de desarrollo, soportarlo y direccionarlo hacia una administración eficiente para el territorio y su comunidad.

La academia es un actor imprescindible dentro de este proceso, con una gran responsabilidad, tanto en la construcción del mismo como sujeto activo, como en la formación del capital humano necesario e idóneo para llevar a cabo las diversas actividades que lo conforman.

Así mismo, la academia deberá ser la encargada de la generación de los saberes requeridos para el reconocimiento y

la comprensión de las características, aptitudes, capacidades e incapacidades de los territorios y regiones, y de la producción de lineamientos técnicos y protocolos de planificación, el diseño de metodologías para la evaluación del proceso, además de la construcción de indicadores de seguimiento. De igual manera, de la academia nacen los conocimientos requeridos para permitir una planificación ordenada, concisa y precisa del territorio, pensada desde una base teórica sólida, coherente y estructurada. Del nivel de integración entre la academia y las instituciones que administran el territorio dependerá el desempeño de su OT y, por ende, su proceso de desarrollo.

Estas afirmaciones se respaldan con la experiencia internacional la cual es planteada por Massiris (1999), que ha demostrado que las sinergias entre administración y academias son esenciales para garantizar el “éxito del OT”, como es el caso de Alemania, donde existe un estrecho vínculo entre las decisiones políticas relativas al OT y la producción académica y científica, dándole a la política de OT un sentido técnico-político.

En el caso alemán, la universidad y la academia deben asumir diversas responsabilidades dentro del OT:

El fortalecimiento de las instituciones técnicas productoras de información geográfica y territorial y apoyo a la elaboración de estándares técnicos de manejo de información espacial (indicadores, escalas, etc.) e implementación de sistemas de información geográfica que faciliten el intercambio y uso eficiente de la información, Massiris (1999 p. 16)

Entonces, es la academia el pilar esencial en todos aquellos procesos que busquen el bienestar colectivo, y por lo tanto, debería ser priorizada como un eje vital para poder desarrollar un OT eficiente para el territorio nacional.

Finaliza esta sección retomando la pregunta formulada en la introducción: ¿Se puede concebir un plan para el desarrollo sin contar con la información clave para la formulación del mismo? Y es precisamente la academia la encargada de dar respuestas y sopesar los vacíos en la materia, en todos los ámbitos y dimensiones, con el fin de brindar conocimiento, herramientas y lineamientos que conlleven al bienestar de la sociedad.

## 5. Conclusiones

Aunque la mayoría de las conclusiones se han ido presentando a lo largo del documento vale la pena sintetizar las diversas conclusiones que se desprenden del análisis sobre los conceptos asociados a las formas de propiedad y su función dentro del ordenamiento territorial.

Sobre los conceptos asociados a las formas de propiedad. Lo primero que se percibe, a medida que se investiga sobre el tema, es la evolución administrativa del concepto de propiedad. En la literatura previa a la modificación constitucional de 1991, se observa cómo el concepto de propiedad está directamente asociado a la tenencia de la tierra, e incluso se usan estos dos términos de manera equivalente, propiciando los diversos conflictos en materia de uso, apropiación, tenencia, dominio, titulación y propiedad “del suelo” que aún vive el país.

Así mismo, y por la misma causa, la administración y planificación se aplicaba y se ejercía sobre “el suelo” y dentro de una jurisdicción establecida por unos límites físicos. En la actualidad esta planificación es concebida y desarrollada para un “territorio” que es un concepto multidimensional conformado por una multiplicidad de elementos interrelacionados entre sí, dentro de los cuales participan el suelo y sus atributos, pero que va mucho más allá de la concepción unidimensional del suelo.

Sin embargo, esta diferenciación solo aplica para el proceso administrativo, pues dentro del colectivo social no existe claridad sobre estos conceptos, usados e interpretados indiscriminadamente.

En cuanto al concepto de territorio, desde el discurso del enfoque ascendente del OT, la planificación y ordenación del territorio se debe producir desde la apropiación colectiva del mismo, sin embargo, para la mayoría de las regiones del país, aún no se produce una apropiación social del concepto, por lo que los mecanismos de participación colectiva del proceso OT no se han desarrollado plenamente, ni generado los resultados que proyecta el enfoque.

Sobre los limitantes y restricciones que generan las formas de propiedad. Como se ha descrito a lo largo del documento, las formas de propiedad imprimen diversas limitaciones al proceso de OT colombiano:

La primera y más relevante es la propiedad pública sobre el subsuelo, que limita y debilita cualquier intento de ordenación del territorio por parte del ente territorial, por cuanto centraliza el poder de decisión sobre el subsuelo de todo el territorio, des-empodera a los entes territoriales, revierte procesos de ordenación adelantados, imprime un alto grado de incertidumbre sobre las decisiones de ordenación del territorio, y finalmente limita los alcances del enfoque acescente sobre la construcción colectiva del territorio.

La segunda limitación es el traslape de áreas o “formas de propiedad” que no solo genera conflictos de intereses relacionados con los derechos de uso y explotación de los territorios, sino que constituye un cuello de botella para el ordenamiento y la planificación territorial. En la actuali-

dad colombiana, existen territorios o partes del mismo que pertenecen simultáneamente a dos, tres o más formas de propiedad, como es el caso de la propiedad privada colectiva de territorios ancestrales, traslapados con territorios afrodescendientes, con propiedad pública de la ZRFN, y con áreas de algún PNN; todo simultáneamente. En ocasiones a este sobre-traslape se le suma la concesión de una explotación minero energética o de explotación forestal u otra. Y es que esta superposición de formas de propiedad no solo se aplica sobre las áreas físicas, sino también sobre las funciones administrativas.

En estas condiciones, las instituciones encargadas del manejo de cada forma de propiedad a menudo experimentan un choque de políticas de ordenación, según lo que se disponga para cada propiedad, ya sea el objetivo o la finalidad de la misma. En ocasiones, estas políticas son contradictorias unas con otras, lo cual obstaculiza e incluso detiene los procesos de OT en desarrollo.

La tercera limitación es la ausencia o no disponibilidad de información estadística y cartográfica, o información específica consolidada sobre las diferentes formas de propiedad. Esta carencia de información se profundiza debido a la naturaleza de algunas formas de propiedad, que se dice de carácter confidencial por razones de seguridad, privacidad, por derechos de autor, o sencillamente porque esta no se encuentra disponible al público. La ausencia de la información detallada, sobre las formas de propiedad de cada región, genera cuellos de botella a los procesos de ordenamiento territorial practicados desde cualquier nivel.

Finalmente, de lo anterior se desprende que bajo el actual marco normativo, no hay viabilidad para el pleno desarrollo de un OT con enfoque ascendente, pues las rigideces que imprimen las formas de propiedad hacen imposible la aplicación de los principios de ordenamiento planteados en la LOOT. Así, las limitaciones y rigideces en materia de formas de propiedad del territorio y los tipos de territorios existentes en el país no posibilitan ni la apropiación regional del proceso, ni la reorganización espacial del territorio.

- **Sobre el papel del OT en el desarrollo regional**

A nivel teórico, según el enfoque del desarrollo con enfoque territorial, el desarrollo debe ser un proceso construido a partir de las capacidades territoriales, tanto ambientales, como productivas, sociales y culturales, incluyendo las políticas y administrativas. El OT es el proceso de construcción regional para el desarrollo regional, a partir de sus capacidades. De un buen proceso de OT se desprende un buen proceso de desarrollo. A nivel práctico, las falencias

de la estructura territorial colombiana, la falta de claridad sobre las formas de propiedad, el falso empoderamiento de los entes territoriales, la ausencia de información afectan el desempeño del proceso de OT y limitan el desarrollo de las regiones, generando brechas en el desarrollo interregional, y restringiendo las potencialidades del OT para el desarrollo regional.

- **Sobre la relación entre planificación, OT, academia e investigación**

Por último, cabe resaltar, dentro de las conclusiones, la estrecha relación y complementariedad que teóricamente debería existir entre la academia y la administración del territorio. Sin embargo, este es un principio, que con excepción de algunas regiones, como Antioquia y la Amazonia, no se aplica ni practica en el territorio nacional. Esta ausencia de sinergias e integralidad entre lo académico y lo público-político ocasiona una pérdida de eficiencia de los procesos de OT, incrementa los costos, reduce la efectividad de los instrumentos, retrasa el diseño de nuevas herramientas técnicas y genera vacíos de información, entre otros fenómenos que limitan los alcances del OT en el desarrollo regional.

## 6. Recomendaciones

Es preciso finalizar este documento manifestando que pese a los avances que se han generado durante los últimos años en materia de ordenamiento, se hace necesario seguir trabajando en el desarrollo del proceso y fomentar el debate, la discusión y la investigación en torno al tema del ordenamiento territorial y la gestión del territorio. Así pues, de la sección de conclusiones se desprenden algunas recomendaciones que buscan orientar la construcción de nuevos conocimiento en torno a este interesante proceso:

- La primera tiene que ver con la propiedad estatal sobre el subsuelo, que imprime dificultades para el proceso de ordenamiento territorial, por lo que se torna relevante la realización de un estudio completo y detallado sobre las implicaciones del dominio estatal sobre el subsuelo, en la planificación y el ordenamiento del territorio.
- Los traslapes de formas de propiedad representan una problemática que precisa ser dirimida mediante el saneamiento de áreas, la aclaración de límites y jurisdicciones y la especificación de las facultades administrativas sobre cada tipo de propiedad. Esto es un tema álgido que sí puede ser subsanado por la administración pública con una rigurosa revisión de cada tipo de propiedad, y los traslapes que en la actualidad presenta. Sin embargo, para que esto se haga realidad se requiere

de la voluntad política de la administración y la eliminación de prácticas clientelistas y corruptas.

- 3. Sobre la apropiación social del OT, se evidencia la necesidad de capacitar al colectivo en temas y facultades asociados a esta; construir capacidades sociales para la gestión territorial y la participación de los procesos de construcción del territorio. Esto con el fin de dinamizar los procesos, propiciar la aplicación de los principios de la LOOT y potenciar los resultados de acción del territorio. ■■■

### Conflicto de intereses

Las autoras declaran no tener ningún conflicto de intereses.

### Notas

1. En el estudio de los fenómenos sociales, existen dos formas de mirar las dinámicas de los procesos: los enfoques positivos, describe cómo funciona la realidad, mientras que la perspectiva normativa plantea la forma o el modelo de cómo los procesos deberían ser. (Krugman, y otros, 2008)
2. Nación se entenderá en este documento como el conjunto de habitantes que están establecidos en un territorio
3. Declarado inexecutable, es decir, no concuerda o es acorde con la Carta Política, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-598 de 1999
4. En este documento se entenderá traslapar a “Cubrir total o parcialmente algo con otra cosa” (RAE, 2014)
5. Estas prácticas son definidas en la Ley 70 de 1993 como “actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca, y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo auto-sostenible”
6. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente.
7. Adicional a la Red Concesionada, existe otros tipos de red vial, como la Red Nacional con 4.030.97 km lineales y la Red no Concesionada con 3.316,94 km lineales. Esta información solo se obtuvo de la región sur del país conformado por los departamentos de Nariño, Putumayo, Cauca, Valle del Cauca y Huila.

### Referencias bibliográficas

1. BAPTISTE, Brigitte. Dinamitando el corazón de la tierra. [entrev.] Pirry. Especiales Pirry. Bogotá D.C.: RCN. mayo de 2013.
2. BOISIER, Sergio. Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. En: Revista Austral de Ciencias sociales. 1998. Vol. 2. p. 5-18. ISSN: 0718-1795.
3. COLOMBIA. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL - ACCIÓN SO-

CIAL. Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2/59. Bogotá D.C. Ed Escala S.A., 2009. 80 p. ISBN: 978-958-85-60-00-7.

4. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.: Ed Lito Imperio Ltda, 1991. ISBN: 978-958-8309-03-3.
5. CARVAJAL SÁNCHEZ, Nohora Inés. Enfoque ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia. En: Revista Colombiana de Geografía. 2001. Vol. 20, No 1. p. 21-28. ISSN: 0121-215X.
6. CARVAJAL SÁNCHEZ. La dinámica del ordenamiento territorial en Colombia: contraste de dinámicas urbano-rurales en la región metropolitana de Bogotá. Tesis para optar al título de Phd en Geografía. Montreal: Universidad de Montreal, 2011.
7. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2 de 1959. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Bogotá D.C.: s.n., 1959.
8. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 160 de 1994. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Bogotá D.C.: s.n., 1994.
9. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 20 de 1974. Por el cual se aprueba el Concordato y Protocolo final entre la República de Colombia y la Santa Sede. Bogotá D.C.: s.n., 1974.
10. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: s.n., 1997.
11. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. El Congreso de Colombia. Bogotá D.C.: s.n., 1993.
12. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 93 de 1931. Por la cual se fomenta la explotación de productos forestales. Bogotá D.C.: s.n., 1931.
13. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 981 de 2005. Por la cual se establece la Sobretasa Ambiental sobre los peajes de las vías próximas o situadas en Áreas de Conservación y Protección Municipal, Sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional y Zonas de Amortiguación. Bogotá D.C.: s.n., 2005.
14. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones., Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C.: El Congreso, 2011.
15. COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Código Civil de Colombia. Santa fé de Bogotá : Reimpresión, 1873. 1-588 p. 1294443151, 9781294443155.
16. COLOMBIA. INCODER, ILSA y SINPEAGRICUN. Zonas de reserva campesina. Elementos introductorios y de debate. Bogotá D.C.: Gente Nueva Editorial, 2012. 52 p. ISBN: 978-958-8341-43-9.
17. COLOMBIA. INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVÍAS. Transformando a Colombia. Nariño - Eje de conexión Sur. Nariño : Ministerio de Transporte, 2014.
18. COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Decreto 2164 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XVI de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestauración, ampliación y saneamiento. Bogotá D.C.: El Ministerio, 1995.
19. COLOMBIA. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Decreto 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Bogotá : s.n., 1974.

20. COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Decreto 1800 de 2003. Por el cual se crea el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y se determina su estructura. Bogotá D.C. : El Ministerio, 2003.
21. COLOMBIA. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN .Descentralización y entidades territoriales. Bogotá D.C.: IEMP Ediciones, 2011.
22. COLOMBIA. SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL- COT; DNP; DDTS. Elementos para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C. : Departamento Nacional de Planeación, 2013. págs. 1-45.
23. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-133/09-Mercado público de valores-Inconstitucionalidad de norma que faculta a las sociedades anónimas para readquirir acciones de socios que omiten ejercen sus derechos. Bogotá : La Corte, 2009.
24. CHAVES, Jorge Arturo. Ética y economía. La perspectiva de Amartya Sen.. *En: Estudios filosóficos*. 2002. Vol. 51 No 146, p. 5-37. ISSN: 02106086.
25. DELGADO CABEZA, Manuel. Economía, territorio y desigualdades regionales. *En: Revista de Estudios Regionales*. 2006. No 75, p. 93-128. ISSN: 0213-7585.
26. DOUROJEANNI, Axel. Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable. CEPAL- Series Manuales No 10. Santiago de Chile. Agosto 2000. 372 p. ISBN 9213216378.
27. FAJARDO MONTAÑA, Darío. Reservas campesinas: otra experiencia en la brega por la tierra y la organización. *En: Agencia Prensa Rural*. [En línea] octubre de 2006. [Citado el: 7 de marzo de 2015.] <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article302>.
28. FAO. Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Estudios Sobre Tenencia de la Tierra No 3. Roma. 2003. 62 p. ISBN: 92-5-304846-8.
29. FORTICH PACHECO, Fenán y LEIVA RAMIREZ, Eric. El ordenamiento territorial según la Constitución Política de 1991: ¿república unitaria o estado región o autómónico?. *En: Estudios en Derecho y Gobierno* Vol. 2, No 1. Bogotá D.C. 2009. ISSN: 2145-048X.
30. GALVIS, Luis Armando y MEISEL, Adolfo. Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis especial. Banco de la República - Documentos de trabajo sobre economía regional No 120. Cartagena Colombia. Enero 2010. 44 p. ISSN: 1692-3715.
31. GÓMEZ OREA, Domingo y GÓMEZ VILARINO, Alejandro. Ordenación Territorial. 3 Ed. Madrid, España.: Mundi-prensa, 2014. 541 p. ISBN 978-84-8476-660-5.
32. GONZÁLEZ, Jorge Ivan. La frágil ley de Ordenamiento Territorial. *En: Revista Cien días vistos por CINEP/PPP*. Septiembre 2011. Vol. 73. págs 25-27. ISSN: 0121-338.
33. GROSS, Patricio. Ordenamiento Territorial: El manejo de los espacios rurales. *En: Revista EURE*, Diciembre 1998, Vol. 24, No 73. Santiago de Chile.: p. 116-118. ISSN 0250-7161.
34. GUIO CAMARGO, Rosalba Elizabeth. Funcion social y ecológica de la propiedad. Características y alcances. En *Estudios en derecho y gobierno - Universidad Católica de Colombia*. Bogotá D.C.: 2009. Vol. 2, No 1. ISSN 2145-048x.
35. INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER. Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio 1960-2012. Bogotá D.C. : s.n., 2012.
36. INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES DE COLOMBIA-IDEAM. Lineamientos metodológicos para la zonificación y ordenamiento de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959. Florencia, Caquetá : s.n., 2010.
37. INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI - IGAC. Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá D.C. : Imprenta Nacional de Colombia, 2012. págs. 1-530. DB-IGAC A-00209.
38. KRUGMAN, Paul.; OLNEY, Martha L. y WELLS, Robin. Fundamentos de Economía. Barcelona. Editorial REVERTÉ S.A., 2008. 473 p. ISBN:978-84-291-2633-4.
39. LORETO CONTRERAS, Jorge. Las relaciones del desarrollo económico con la geografía y el territorio: Una revisión. *En: Borradores del CIE*. [En línea] 2003. [Citado el: 14 de mayo de 2015.] <http://econpapers.repec.org/paper/col000099/003126.htm>. ISSN: 1692-2611.
40. MASSIRIS CABEZA, Ángel. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. *En: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*. [En línea] 2010. [Citado el: 1 de junio de 2014.] [http://www.territoriochile.cl/modulo/web/ordenaterritorial/ordenamiento\\_territorial\\_y\\_construccion\\_regional.pdf](http://www.territoriochile.cl/modulo/web/ordenaterritorial/ordenamiento_territorial_y_construccion_regional.pdf).
41. —. Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *En: Revista Perspectiva Geográfica*, Banco de la República. 1999. Vol. 4. Bogotá D.C.: p. 7-75. ISSN: 0123-3769.
42. NADER NADINES, Lina Margarita. Análisis jurídico de la propiedad horizontal en Colombia. Trabajo de Grado para optar a título de Abogado. [En línea] 2002. Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana. <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-58.pdf>.
43. OLSEN, Vemund. Marco legal para los derechos de los pueblos indígenas en Colombia. Organización Nacional Indígena de Colombia. [En línea] Primera, 2008. [http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/03/cartilla\\_derechospueblos.pdf](http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/03/cartilla_derechospueblos.pdf).
44. ONU. ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES - EIRD. El Ordenamiento Territorial: Una herramienta para la gestión del riesgo - Capítulo 11. *En: La gestión del riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas locales*. Bogotá D.C.: Instituto, 2008, p. 141-150.
45. PÉREZ MONTERO, José. Colonización y descolonización. Ciudad de México D.F. : s.n., 1969. p. 343-368.
46. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA - RAE. Diccionario de la Real Academia Española. 23 Ed. Madrid España. Espasa Libros, S. L. U., 2014. ISBN: 84-239-6813-8.
47. REYES BOHÓRQUEZ, Andrea. Las zonas de reserva campesina como figura para el desarrollo rural colombiano *En: Perspectivas Rurales: Nueva época*. Julio - Diciembre 2013, Año 11, No 22, p. 109-120. ISSN: 1409-3251.
48. SÁNCHEZ T., Fabio y NÚÑEZ M., Jairo. La geografía y el desarrollo económico en Colombia: una aproximación municipal. *En: Desarrollo y Sociedad*, Universidad de los Andes. Septiembre 2000. No 46. p. 43-108. ISSN: 0120-3584
49. SCHNEIDER, Sergio y PEYRÉ TARTARUGA, Iván G. Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. *En: [aut. libro] Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuda. Desarrollo Rural, Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires. Ed Ciccus, 2006, p. 71-102.
50. SILVA RUÍZ, Jose Plácido. Bienes públicos e intereses colectivos. La prestación del servicio público domiciliarios de agua potable en Bogotá. Tesis de investigación para optar al título de doctor en Ciencias Económicas. Bogotá.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de ciencias Económicas, 2012. 1-205 p.
51. UNIDAD ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Parques Nacionales Naturales de Colombia. [En línea] 2014. [www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.04](http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.04).

52. UNIDAD ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Política de Consolidación del Sistema de Parques Nacionales Naturales; Participación Social para la Conservación. Bogotá D.C.: Ed Lito Camargo Ltda. 2001.
53. VALDÉS HERNÁNDEZ, Luis Alfredo. Planeación estratégica con enfoque sistémico. México D.F.: Fondo Editorial FCA, 2005. 190 p. ISBN: 970-32-2733-3.
54. VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. En: Territorial Investigaciones. REDALYC. [En línea] 2007. [Citado el: 20 de Abril de 2014.] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901109>. ISSN: 1965-7253.
55. VEGA MORA, Leonel. Gestión Ambiental Sistémica: Un nuevo enfoque funcional y organizacional para el fortalecimiento de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana en el ámbito estatal. Medellín : Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2001. 300 p. ISBN: 9583327441.
56. VILLORO TORANZO, Miguel. La norma jurídica y sus caracteres. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Biblioteca Jurídica Virtual. [En línea] 1976. [Citado el: 2 de febrero de 2015.] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/111/dtr/dtr9.pdf>.