

# El ordenamiento territorial y la participación ciudadana: el caso de la provincia del Sumapaz en Colombia 2020-2023\*

## Territorial Planning and Citizen Participation: the Case of the Province of Sumapaz in Colombia 2020-2023

**Angélica Fabiola**

**Bernal Olarte**

Escuela Superior de  
Administración Pública  
(ESAP), Colombia.  
[angelicaf.bernal@esap.edu.co](mailto:angelicaf.bernal@esap.edu.co)

**Mauricio Téllez Vera**

Escuela Superior de  
Administración Pública  
(ESAP), Colombia.  
[mauricio.tellez@esap.edu.co](mailto:mauricio.tellez@esap.edu.co)

**Giovanni Mauricio**

**Castro Leguizamón**

Escuela Superior de  
Administración Pública  
(ESAP), Colombia.  
[giovanni.castro@esap.edu.co](mailto:giovanni.castro@esap.edu.co)

Recibido:  
13/07/2023 y  
26/02/2024  
(tercera versión).  
Aceptado:  
29/02/2024.

### Resumen

En el contexto colombiano, se denomina ordenamiento del territorio al conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física realizadas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para orientar el desarrollo de su territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico en armonía con el medio ambiente y las tradiciones culturales. El artículo se pregunta por las concepciones sobre la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre dicho ordenamiento en diez municipios del departamento de Cundinamarca, ubicado en la zona central del país y específicamente en una de sus provincias denominada Sumapaz, y busca responder a las preguntas acerca de cómo se concibe la participación ciudadana en los instrumentos del ordenamiento territorial en estos municipios, y de qué manera los instrumentos de ordenamiento territorial del territorio en los municipios estudiados materializan los compromisos con una democracia participativa. En consecuencia, los supuestos que guían la investigación se relacionan con el hecho de que la participación ciudadana en los municipios de análisis se encuentra desarticulada de los instrumentos de ordenamiento territorial y, asimismo, que los compromisos de la democracia participativa no encuentran un espacio de materialización en las lógicas de organización del territorio. El trabajo se propuso entonces realizar un análisis de los contenidos y alcances de estos instrumentos, la manera en que se plasman los conflictos territoriales o por el territorio, y cuáles son las visiones o concepciones

\* Agradecimiento especial a las personas integrantes del semillero de investigación que contribuyeron a la recopilación y análisis de la información.

sobre el lugar de la ciudadanía para pensar y organizar el territorio del que hacen parte.

**Palabras clave:** Democracia; Participación Ciudadana; Ordenamiento Territorial; Gobierno Municipal.

## Abstract

In the Colombian context, territorial arrangement planning is the set of political-administrative and physical planning actions carried out by municipalities, districts or metropolitan areas to guide the development of their territory and regulate the use, transformation and occupation of space, in accordance with socioeconomic development strategies in harmony with environment and cultural traditions. The article asks about the conceptions on the participation of citizens in the decision making process in ten municipalities of the department of Cundinamarca, located in the central zone of the country, and specifically in one of its provinces called Sumapaz. The article seeks to answer the following questions: How is citizen participation conceived in the territorial planning instruments in these municipalities? How do the territorial planning instruments in the municipalities studied materialize the commitments to participatory democracy? Consequently, the assumptions guiding the research are related to the fact that citizen participation in the municipalities under analysis is disarticulated from the territorial planning instruments. Likewise, the commitments of participatory democracy do not find a space for materialization in the logics of territorial organization. The work then set out to analyze the contents and scope of these instruments, the way in which territorial conflict or conflicts on territory are embodied, and the visions or conceptions of the place of citizenship in thinking about and organizing the territory of which they are a part.

Keywords: Democracy; Citizen Participation; Territorial Planning; Municipal Government.

## Introducción

Desde el año 2022 y hasta 2023 un equipo de investigación integrado por docentes y estudiantes de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia en su sede territorial del departamento de Cundinamarca, ejecutó el proyecto de investigación titulado Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos en las Políticas públicas en la Provincia de Sumapaz, Cundinamarca 2020 – 2023: inventario y propuesta de análisis. 2023, un equipo de investigación integrado por docentes y estudiantes de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia, en su sede territorial del departamento de Cundinamarca, ejecutó el proyecto de investigación titulado Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos en las políticas públicas en la provincia de Sumapaz, Cundinamarca 2020-2023: inventario y propuesta de análisis.

Su propósito central fue realizar un análisis comparativo entre los municipios de la provincia de Sumapaz, Cundinamarca, Colombia en el periodo 2020-2023 que permitiera establecer si los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son tomados como referentes para el diseño e implementación de políticas públicas municipales y formular una propuesta de modelo de análisis aplicable a otros



contextos municipales. El proyecto se propuso analizar comparativamente los municipios de Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, Granada, Pandi, Pasca, San Bernardo, Silvania, Tibacuy y Venecia, que componen dicha provincia.

**Figura 1.**

**Mapa de la provincia del Sumapaz**



Fuente: tomado de <https://alimentossumapaz.blogspot.com/>

Estos municipios son muy cercanos geográficamente y, sin embargo, sus diferencias en cuanto a población, condiciones socioeconómicas, políticas y culturales son importantes. El más grande es Fusagasugá con más de 170.000 habitantes, mientras que el más pequeño es Venecia con menos de 5000 habitantes. Esto ubica el análisis en un contexto complejo con diferencias no solo poblacionales, sino también de capacidades institucionales y presupuestos.

Estos municipios geográficamente son muy cercanos y sin embargo sus diferencias en cuanto a población, condiciones socioeconómicas, políticas y culturales son importantes. El más grande es Fusagasugá con más de 170.000 habitantes mientras que el más pequeño es Venecia con menos de 5.000 habitantes. Esto ubica el análisis en un contexto complejo con diferencias no sólo poblacionales sino también de capacidades institucionales y presupuestos.

La Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012 (y que desarrolla el artículo 320 de la Constitución Política de 1991), establece que en Colombia existen siete categorías de municipios (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta) y la asignación se realiza de acuerdo con cuatro criterios: número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. En la provincia de Sumapaz, nueve de los diez municipios son de sexta categoría, lo que entre otras cosas quiere decir que su población es igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes. El estudio de esta pequeña muestra es importante en tanto en Colombia más del 90% de los municipios están clasificados en sexta categoría, por tanto, su autonomía financiera y administrativa es bastante reducida. Fusagasugá es el municipio restante y es de segunda categoría al ser el más poblado y tener ingresos mucho mayores que sus vecinos.

**Tabla 1**  
**Municipios de la provincia del Sumapaz**

<b>Municipio</b>	<b>Población</b>	<b>Categoría</b>	<b>Tipo de documento</b>	<b>Vigencia</b>	<b>Norma</b>	<b>Actualización o revisión</b>
Arbelaez	11394	Sexta categoría	EOT	15 abril de 2000	Acuerdo no.03 de 2000	2023 comienza la actualización del EOT
Cabrera	4499	Sexta categoría	EOT	2003	Acuerdo no.01 de 2003	
Fusagasuga	170039	Segunda categoría	POT	2001	Acuerdo no. 29 de 2001	Proyecto de acuerdo no. 10 de 2023 aprobado en comisión primera
Granada	6799	Sexta categoría	EOT	29 de dic. 2000	Acuerdo no. 030 de 2000	Ajustes acuerdo no.005 23 mayo 2002
Pandi	5658	Sexta categoría	EOT	29 dic. 2001	Acuerdo no.27 de 2001.	Proceso de contratación para actualización del EOT
Pasca	12175	Sexta categoría	EOT	18 de dic. 2001	Acuerdo no. 008 de 2001	
San bernardo	10670 Proyección	Sexta categoría	EOT	28 de oct. De 2000	Acuerdo no.017 de 2000	Acuerdo no.29 de 2006 Revisa y ajusta el EOT
Silvania	20872	Sexta categoría	PBOT	Oct. 31 de 2000	Acuerdo no.22 de 2000	
Tibacuy	4828 Dane	Sexta categoría	EOT	18 dic. 2001	Acuerdo no.018 de 2001	Proceso de contratación para actualización del EOT
Venecia	4593	Sexta categoría	EOT	25 jun. 2002	Acuerdo no.16 de 2002	

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Terridata (2023) <https://terridata.dnp.gov.co>

Durante el proceso de recolección de información se evidenció que uno de los instrumentos de política pública en común en todos los municipios era el del ordenamiento territorial y, por tanto, debía incluirse como un objeto de análisis. Los instrumentos de ordenamiento territorial podrían definirse como una política pública que, según la tipología de Lowi (1996), corresponde a una política regulativa o reglamentaria, esto es, una acción pública que establece normas que buscan afectar el comportamiento ciudadano. A través de este tipo de políticas, el Estado obliga o prohíbe; por ello su diseño, formulación e implementación suele provocar o incrementar la conflictividad social en tanto puede haber intereses contrapuestos sobre una misma cuestión, por ejemplo, el uso de un territorio. No hay manera en que la regulación del uso u ocupación de un territorio favorezca de igual manera a partes en conflicto y por tanto hay beneficiados y hay afectados (Aguilar, 1996).

El equipo de investigación encontró documentos de ocho Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), un Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) cuya lectura ubicó frente a una incógnita que ha atravesado los ejes conceptuales y las distintas etapas de la investigación: el lugar y la posición de la ciudadanía en el diseño de este tipo de instrumentos.

Al revisar estos documentos se plantearon preguntas como: ¿Cómo se concibe la participación ciudadana en los instrumentos del ordenamiento territorial? ¿De qué manera los instrumentos de ordenamiento territorial del territorio en los municipios estudiados materializan los compromisos con una democracia participativa? Entonces, se propuso realizar un análisis de los contenidos y alcances de estos instrumentos, la manera en que se plasman los conflictos territoriales o por el territorio y cuáles son las visiones o concepciones sobre el lugar de la ciudadanía para pensar y organizar algo tan básico como el territorio del que hacen parte.

Esta pregunta no es nueva en el campo de la reflexión sobre las dinámicas municipales en Colombia y de hecho ha sido un asunto estructurante de múltiples estudios. Torres, (2009, 2021); Salazar y Del Castillo, (2001); Rossbach y Motandon (2017). Precisamente Torres, (2021) plantea cómo en el caso de Bogotá (capital de la república) el diseño del POT termina siendo el producto de una planeación técnica en el que apenas hay escenarios de escucha de las necesidades de la población, y en su trabajo se evidencia que este instrumento en la mayoría de las ocasiones “no ha sido debidamente concertado con la comunidad” Torres (2021).

Como se evidenciará más adelante, la normativa que regula los procesos de construcción de los POT no se caracteriza precisamente por su compromiso con la democracia participativa, sino que otorga un lugar relativo a las voces ciudadanas y su incidencia en el diseño de los planes. Se podría incluso hablar de una lógica contradictoria entre el espíritu de la Constitución de 1991, comprometido con la democracia directa, la participación ciudadana y la ampliación de los mecanismos de incidencia ciudadana en la toma de decisiones políticas, y la Ley 388 de 1997, que

contiene una visión esquemática y reducida de la participación ciudadana como se describirá más adelante. Torres, (2021) encontró en su estudio que “la ciudadanía sostiene que la norma del POT es un obstáculo a la democracia, a la participación real de la población, al desarrollo de la vida”. El peso otorgado al saber técnico en la mayor parte de los procesos de planificación territorial se torna en una fuerte crítica en tanto el estudio citado evidencia la problemática que conlleva en la ordenación del territorial rural:

“No es lo mismo ordenar el territorio a través de normas emanadas por las autoridades que ordenarlo a partir de un proceso de planificación basado en el conocimiento que tiene el campesino de su territorio, es decir, desarrollado de forma concertada y con coherencia en lo respectivo a la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales, los usos, costumbres y capacidades de la población y las autoridades locales” Torres, (2021).

La visión restringida de la participación en el ordenamiento territorial no parece ser un asunto coyuntural vinculado a las voluntades políticas de los mandatarios de turno, sino que es más estructural en tanto la misma Ley 388 sigue, en palabras de Torres, (2021), una “lógica de ventanilla”, es decir, una visión de la participación como un asunto individual, de trámite en la que el ciudadano expresa su interés de manera aislada y haciendo uso de unos mecanismos indirectos y rígidos que no tienen la intención de transmitir posiciones políticas, necesidades, intereses o demandas colectivas. En este sentido el autor afirma que “se debe pasar de la lógica de la ventanilla a la lógica de la gobernanza, es decir, al diálogo y negociación entre actores, en escenarios que superen los marcos normativos de la formal participación ciudadana” Torres, (2021).

De acuerdo con el artículo 340 [Const], 1991, las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997 y la Sentencia C-015 de 1996, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) representan a la sociedad civil en la planeación del desarrollo. Los alcaldes, los gobernadores y las comunidades deben garantizar su formalización, conformación, funcionamiento y renovación; el CPT debe, a su vez, revisar, socializar y remitir un concepto técnico al alcalde o al gobernador. El CPT tiene un papel protagónico en la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos, así como en el seguimiento de la ejecución del Plan de Desarrollo. Es una instancia de carácter consultivo en el proceso de planeación municipal y está directamente relacionado con la participación ciudadana en lo relativo al ordenamiento territorial y a sus procesos. Su composición la definen la asamblea departamental, o los concejos municipales, y en él deben estar incluidos todos los sectores, grupos y organizaciones existentes en el municipio.

Para poder dar sentido al problema que se viene describiendo vale la pena recordar algunas características de los instrumentos del ordenamiento territorial. Como se mencionó anteriormente, la Ley 388 de 1997, en su artículo n.º 5, establece que

“El ordenamiento del territorio (...) comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”. (pág. 2)

La misma ley establece, asimismo, que el ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

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

Principios estos que, al menos de partida, implican un compromiso por establecer cuál es el interés general y cuestiona cómo se construye. En síntesis, se puede hablar de estos como instrumentos técnicos y normativos para ordenar el territorio. Se nombran en plural ya que hay tres tipos:

1. Planes de Ordenamiento Territorial (POT). En municipios y distritos de más de 100.000 habitantes.
2. Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT). En municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes.
3. Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) En municipios de menos de 30.000 habitantes.

Los objetivos de estos instrumentos están igualmente fijados en la Ley 388 y son:

1. Formular una política municipal de uso y ocupación del territorio, de acuerdo con el plan de desarrollo local.
2. Implementar medidas para solucionar conflictos relativos al uso del territorio municipal.



3. Establecer un marco normativo para regular las acciones y usos previstos en el Plan y ajustar metas.
4. Prever el desarrollo futuro del municipio mediante el diseño de escenarios alternativos.
5. Elaborar una propuesta concertada para regular los usos del suelo y localizar las actividades y servicios.
6. Contribuir a la distribución equitativa y equilibrada de la inversión pública.

Cabe destacar que al menos en estos objetivos la Ley no hace explícito un compromiso con la participación ciudadana y solo en el objetivo 5 menciona un término relativo al respecto: “concertar”. Finalmente, en esta parte descriptiva del instrumento cabe destacar que, de acuerdo con la Ley, deben tener tres componentes (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2017):

1. Componente General del Plan. Constituido por los objetivos estrategias y contenidos estructurales a largo plazo.
2. Componente Urbano. Constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. Componente Rural. Constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como el adecuado manejo del suelo

Para entrar en materia de participación, cabe destacar que en el texto de la Ley hay apenas tres menciones al concepto de participación democrática; una mención al término participación comunitaria; y una mención al concepto de participación ciudadana, lo cual es ya un hallazgo en tanto es un texto de casi 50 páginas y 139 artículos.

En el artículo No. 4, que de hecho se denomina “Participación Democrática”, se afirma que

En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución



de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

Es este artículo el que formaliza la concepción de la democracia y la participación de la ley que Torres, (2021) denomina “la lógica de la ventanilla”, ya que otorga un carácter formal e institucionalizado y cierra las posibilidades de otras formas de participación menos regida por las lógicas y procesos gubernamentales, y de hecho cierra las puertas a formas autónomas de organización y acción colectiva en tanto establece la lista de los mecanismos permitidos para que la ciudadanía exprese sus puntos de vista sobre el orden territorial. Posteriormente, en el artículo N.º 22 se hace referencia a la Participación Comunal en el Ordenamiento del Territorio y al respecto se establece:

Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente registrará para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas. En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

El texto de la Ley prosigue en este sentido afirmando que las mismas organizaciones cívicas podrán mantener su participación en el ordenamiento del territorio en unos eventos específicos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en microzonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales.
2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.
3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.

Con lo que la norma refuerza el carácter limitado de la incidencia ciudadana en el diseño de los instrumentos estudiados. Para finalizar esta parte cabe hacer mención también al artículo 23 de la Ley, el cual establece que la formulación de los POT debe darse en un plazo máximo que en realidad nunca se cumplió, pero además, se plantea expresamente que “con la participación democrática aquí prevista, formularán y adoptarán los planes de Ordenamiento Territorial, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley”. Cabe entonces analizar en este punto la distancia existente entre la norma descrita y los conceptos y principios que rigen la participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.

Después de lo anterior, es importante abordar sintéticamente qué se comprende por participación y por participación ciudadana, labor de la siguiente sección.

## **1. La participación ciudadana: ubicación conceptual**

Inicialmente, es importante diferenciar la participación del participar. El primero es un nombre o un sustantivo que nombra sujetos, que tiene un género y un número (puede estar en singular o en plural), y cuyo significado puede tener variaciones. El segundo es un verbo y dentro de los diversos tipos que hay de estos incumben los transitivos y los intransitivos. La diferencia entre ellos es que los sujetos, en los primeros, orientan un proceso a una meta definida, y en los segundos, lo hacen sin ella. Cuando se afirma que hubo participación, se está aseverando que se participó, se tuvo parte, o se formó parte de una acción, pero cuando se sustantiva el verbo no hay sujetos claros en la acción. La participación también se supone como una acción voluntaria o libre.

Hart (1993) realizó uno de los primeros trabajos al respecto y propuso una figura denominada la escalera de la participación, con ocho niveles. En todos ellos se distinguen diferentes interacciones entre los agentes externos y la comunidad; los tres primeros son señalados como falsa participación, pues esos agentes tienen el control sobre las actividades y sobre sus resultados, mientras que los otros cinco niveles son estimados como los reales procesos de participación, en los que esas interacciones son diferentes, el control es compartido o autónomo.

Estos planteamientos fueron retomados por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (1997) con algunas variantes y han sido complementados con las propuestas de Arnstein, (1969) para dar cuenta de la participación en cualquier proyecto. Se identifican siete niveles de participación. En los cinco primeros niveles la participación de la comunidad no es tal, está ahí, hace presencia, pero no decide nada, es una presunción o es falsa. El siguiente nivel, denominado participación interactiva, plantea una simetría: el agente externo define el proyecto, lo hace respondiendo a la solicitud de la comunidad local, esta hace parte de los análisis, de la planeación o

de la gestión; en ese sentido, influye en el uso de los recursos, es decir, a diferencia de los anteriores, la participación es un derecho. En el último nivel, denominado automovilización, se esbozan dos aspectos: una interacción diferente, el agente externo está presente pero la autonomía de la comunidad es central, el origen del proceso está en ella, es ella la que convoca en busca de recursos o asistencia técnica, y quien los controla; no hay un proyecto externo, sino procesos autónomos de las comunidades y los proyectos, si los hay, van direccionados a fortalecer esos procesos.

En las dos aproximaciones anteriores se distinguen las formas teleguiadas y hegemónicas que son controladas o guiadas por un actor con poder, que impone su visión del mundo, sus valores y concepciones, y las formas espontáneas y contrahegemónicas de participación, en las que se ponen en juego diferentes visiones del mundo y se dispone, para llegar a acuerdos, de la concertación y del diálogo, e implican consensos.

La participación hace parte del conjunto de conceptos claves del discurso del desarrollo, en él estos se tejen, el desarrollo sin ellos no se podría comunicar, ni llevar a cabo. Por otra parte, en ellos se concretan unos supuestos que soportan la visión occidental del mundo (Sachs, 1996). La participación se vio necesaria para comprometer e involucrar a las comunidades en las decisiones sobre planeación y desarrollo; pero también se ha considerado compleja, que depara tiempo y nuevos métodos y herramientas para recoger y procesar información de manera eficiente y rápida. Es central en la propuesta del Max-Neff, Erizalde y Hoppenhayn (1996) del desarrollo a escala humana que es pionero en los giros recientes, alternativos y críticos al desarrollo entendido como progreso y como crecimiento.

La participación es una necesidad que se interrelaciona, interactúa con todas las otras y en su proceso de satisfacción comparte con ellas la simultaneidad, la complementariedad y la compensación. Se identifican tres grandes momentos que se corresponden con las teorías liberales, las marxistas y las posestructuralistas, y con las preguntas respectivas que en ellos se formulan: “¿Cómo puede la sociedad desarrollarse a través de la combinación de capital y tecnología, y de acciones estatales de política económica y social?; ¿cómo ha funcionado el desarrollo como ideología dominante y cómo puede el desarrollo ser desligado del capitalismo, para así propender por un desarrollo de corte socialista?, ¿cómo llegaron África, Asia, y América Latina a ser representados como ‘subdesarrollados’ y cómo ha funcionado el discurso del desarrollo para moldear la realidad de estos países de formas particulares?”. (Escobar, 2014, 28; Peña, 2001). Escobar, (2014), Peña, (2001).

Ahora como antes, hay diferentes tipologías de participación según sus características y resultados. En la primera Ziccardi, (1999) plantea inicialmente tres aspectos importantes: ¿qué es?, ¿quienes participan?, ¿para qué se participa? La participación ciudadana es un componente fundamental de

la democracia, que permite tres cosas: el ejercicio de la ciudadanía civil, política y social, acercar espacio estatal y el público; y sobre todo el debate, plantar posiciones plurales para la búsqueda de consensos y soluciones. En los ámbitos locales pueden participar organizaciones comunitarias, sociales, ecológicas vecinales y territoriales, partidos y agrupaciones políticas. Implica la necesidad de crear espacios de participación de parte de los gobiernos para crear credibilidad y confianza, así como instrumentos, y la ciudadanía debe basarse en la responsabilidad para practicar sus derechos.

En concordancia con lo anterior, Ziccardi, (1998) argumenta que la participación ciudadana es un capital social y distingue cinco tipos relacionados con la dependencia gubernamental y la gobernabilidad democrática. Puede ser la institucionalizada o no institucionalizada si está reglamentada o no; ser autónoma, cuando la ciudadanía misma, sin el control del gobierno y sin su dependencia, toma parte de alguna instancia de gobierno; incluyente o equitativa, cuando es impulsada por un gobierno para la ciudadanía, y clientelista, cuando hay un intercambio de favores entre el gobierno y la ciudadanía. Como plantea Rentería, (2013) esta tipología plantea dos dificultades: la primera es que la institucionalización se centra en el gobierno y se plantea como equivalente a legalidad y a la ley, la participación puede ser no legal, y puede estar legalizada por la costumbre; la segunda es que los diferentes tipos no son independientes, unos pueden conjugarse con otros, lo que hace que aparezcan dificultades en el análisis.

La segunda tipología se refiere a la participación política. Es elaborada por Serra, (2003) en relación con los movimientos sociales, –sus condicionantes, su dinámica y evolución– y las organizaciones sociales como fuerzas para la transformación social y según su autonomía, pero sobre todo impulsando la actividad humana tanto práctica, material y objetiva, como mental, ideal y teórica. El autor señala que la tipología usual distingue tres niveles de participación en los que la ciudadanía tiene diferente incidencia en las decisiones de acuerdo con su relación con las instancias de poder. En la primera solo es informada sobre las decisiones después de tomadas; en la segunda, es consultada antes de tomarlas para recoger o no sus sugerencias, y en la última tiene voz sobre ellas en sus postrimeras instancias. Se sobreentiende que su propuesta ahonda sobre la tercera, que es crítica y se soporta en la acción de los movimientos sociales, planteando así un énfasis en el sujeto político colectivo como base para la superación del caudillismo y del clientelismo. En la relación entre la participación y los movimientos sociales, la primera se constituye en un factor importante que desborda el reclutamiento en estos, y es la base de la identificación de otros incentivos, más allá de las sanciones y de los beneficios materiales estudiados por la acción racional, y le da importancia a la teoría del proceso político, que tiene en el gobierno el principal destinatario o blanco de sus demandas (Almeida, 2019).

## 2. La participación ciudadana en el ordenamiento del territorio

Una de las premisas que es necesario considerar en los procesos de ordenación del territorio se relaciona con el conjunto de dinámicas sociales, económicas y políticas propias del mismo y la articulación de sus objetivos con las condiciones particulares del espacio en cuanto a su apropiación, uso y desarrollo (Castañeda, 2020). De la misma forma, se tiene que la exploración del territorio implica la definición de parámetros analíticos que induzcan a su comprensión y permitan generar insumos para la toma de decisiones respecto de su evolución y cambio (Manero, 2011).

En consecuencia, el entendimiento de la territorialidad implicará el estudio de las tensiones y conflictos derivados de los procesos de gestión, ordenamiento y cambio, resultando importante la generación de un marco de análisis enfocado en las características propias de los actores locales, de sus vínculos y contradicciones, pero también en las condiciones en las cuales se gestan las relaciones sociales vinculadas a la vivencia del territorio (Hernández, 2010).

La comprensión del ordenamiento territorial tendrá como elementos de referencia relevantes tanto las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales como también el tipo de relaciones establecidas entre los habitantes del territorio, de forma que sea posible una interpretación integral de los fenómenos sociales e institucionales que tienen lugar en el espacio territorial (García, 2018).

En consideración de lo anterior se podría inferir que el avance o rezago en los procesos de ordenación territorial se corresponderá en alto grado con el contexto local en el cual agentes políticos, económicos y sociales entretejen relaciones, las cuales se hacen determinantes de la apropiación social del territorio (García, 2018), siendo esta dimensión de las relaciones sociales un determinante fundamental del desarrollo territorial.

En ese sentido resulta conveniente señalar que la dinámica de los procesos sociales dados en el territorio tendrá como condicionante un contexto favorable a la generación de vínculos de construcción ciudadana y al desarrollo de procesos organizativos que conlleven a la generación de agendas sociales encaminadas al fortalecimiento de la identidad territorial y de los vínculos socioespaciales locales, Hernández, (2010).

Si bien en este marco de multiplicidad de intereses y perspectivas se entenderá que el rol de la sociedad en la ordenación del territorio se relaciona con la configuración del mismo, así como con sus características y con su grado de apropiación social, también será necesario considerar como un factor relevante la manera como los gobiernos locales disponen o no de liderazgo y de mecanismos de socialización política, así como de articulación de grupos sociales, en la búsqueda de consensos que tengan un efecto positivo en la relación de la ciudadanía con su territorio (García, 2018).

Desde esta visión de gobernanza de la ordenación territorial se tendrá entonces que las políticas públicas orientadas a este fin tendrán como uno de sus retos, no solo la consideración de perspectivas diversas de los actores en cuanto a su apropiación del territorio, sino también y como insumo para la toma de decisiones, la complejidad de las tensiones y conflictos derivados de la asignación de usos del suelo, de sus efectos económicos, sociales y ambientales, siendo relevante la manera como se resuelven dichas tensiones entre agentes territoriales (Márquez, 1997).

Derivado de lo anterior, uno de los componentes de análisis relevantes de la diversidad de actores que hacen parte del contexto local corresponde a lo que Barón, (2018) llama el sistema de gobernanza territorial, caracterizado por el conjunto de visiones, intereses, recursos y dinámicas de cooperación entre agentes que tendrían el potencial de configurar acuerdos respecto de la ordenación del territorio.

Dicho sistema de gobernanza territorial, que se podría caracterizar como un circuito de interacciones locales en torno al territorio (Boisier, 2000), potencialmente constituye un factor potenciador del desarrollo local que, considerando una lógica de acción colectiva, permitirá eventualmente la movilización y articulación de intereses ligados al cambio territorial (Coraggio, 2006), y así mismo tendría la capacidad de promover dinámicas de desarrollo endógeno, teniendo como supuesto que las interacciones entre agentes locales sean estables en el tiempo (Barón, 2018).

El abordaje de esta perspectiva ubicará la comprensión de los ejercicios de ordenación del territorio en un escenario de integralidad que implica el análisis de las diversas dimensiones del desarrollo local, desde una mirada holística, como vinculadas a las condiciones culturales de las comunidades que habitan el territorio (Hernández, 2010), siendo necesario que los estudios sobre ordenamiento entiendan el territorio más allá de su carácter de ecosistema geográfico y económico, avanzando hacia sus determinantes sociales (García, 2018).

De cualquier manera, la organización espacial del territorio y las dinámicas sociales vinculadas a ella plantean un proceso de construcción espacial alrededor del propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes, en consideración del aprovechamiento de las condiciones geográficas y de espacialidad, así como también de sus patrones culturales y de construcción de futuro en cuanto a la vivencia, uso y aprovechamiento sostenible del territorio (Hernández, 2010).

Sin embargo la concepción de un modelo de ordenación espacial que incorpore la diversidad y multiculturalidad presente en el territorio significa un reto complejo, no solo a nivel analítico e investigativo, sino también en lo referido a la gestión propia del ordenamiento por parte de las administraciones locales, considerando el conjunto de divergencias de intereses sobre el territorio y la propensión de los distintos actores para construir consensos alrededor de sus preferencias sobre la manera de organizar el territorio (Hernández, 2010).

### **3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las políticas públicas locales**

Teniendo en cuenta que los ODS representan una manifestación global para el abordaje de aquellos desafíos críticos para las sociedades, tales como la disminución de la pobreza, el empoderamiento de comunidades vulnerables y la protección del medio ambiente, se comprende entonces la importancia de las políticas públicas locales, en conjunción con el fortalecimiento de la democracia local, en el mejoramiento de los niveles de bienestar de los grupos sociales y de su entorno local.

En tal sentido las políticas públicas del orden local tienen un rol fundamental en la gestión y cumplimiento de los ODS, toda vez que en los gobiernos locales reside la responsabilidad de estructurar estrategias y acciones que materialicen los propósitos contenidos en los ODS, desde un enfoque asociativo y colaborativo a nivel regional que articule distintas instancias de gobierno entre sí y con distintos grupos de interés en consideración de una perspectiva de gobernanza del desarrollo local (Castañeda, 2020).

No obstante lo anterior, a partir de la investigación realizada se pudo evidenciar que en los procesos de ordenamiento territorial en los municipios objeto de estudio no se han considerado los ODS como un referente importante en la formulación de estrategias de desarrollo, tales como la planificación urbana sostenible, la accesibilidad a servicios básicos, la acción climática y la igualdad de género, a pesar de representar en cada uno de los municipios importantes desafíos relevantes para el desarrollo local a mediano y largo plazo.

De este modo, municipios como Fusagasugá, que es la capital de la provincia del Sumapaz y mayor centro de actividad económica de la región, carecen de políticas públicas locales relacionadas con la planificación urbana encaminadas a promover un entorno sostenible, considerando como un componente significativo un enfoque de movilidad urbana articulado a esquemas de protección de espacios verdes, acceso a servicios básicos y gestión de residuos.

De igual manera, municipios más pequeños como Tibacuy, Venecia y Pandi carecen de políticas públicas locales encaminadas al mejoramiento de la infraestructura escolar, la capacitación de los docentes y la promoción inclusiva educativa para grupos marginados. Otros municipios, entre los que se cuentan Pasca, San Bernardo y Arbeláez, no evidenciaron esquemas de atención primaria de salud y promoción de estilos de vida saludables en el marco de sus políticas públicas.

De esa misma forma, en relación con la gestión y el cumplimiento de los ODS se encontró como transversal a todos los municipios de la provincia un fenómeno de debilidad en cuanto al planteamiento de acciones orientadas a combatir la discriminación de género, promover la participación de las mujeres en la vida política y económica local, y garantizar el acceso equitativo de mujeres y niñas a servicios y recursos.



Considerando lo anterior, se encuentra que la baja gestión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a partir de las políticas de desarrollo municipal en la provincia del Sumapaz constituye un desafío profundo a nivel social, dado el impacto negativo en el bienestar de la población y el entorno ambiental.

Varios de los municipios de la provincia, que cuentan con una amplia extensión rural, no disponen de la suficiencia financiera y técnica para implementar iniciativas que contribuyan al logro de los ODS, considerando así mismo la debilidad de las capacidades institucionales que limitan el alcance de los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas efectivas.

En ese sentido es relevante que los gobiernos locales fortalezcan la articulación intersectorial y la coordinación con distintos actores locales incluidos el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad local, buscando consolidar instrumentos de coordinación y diálogo que conduzcan y garanticen un determinado nivel de coherencia y efectividad de las acciones destinadas a cumplir con los ODS. Y ello en un escenario en el cual la participación activa de la ciudadanía local es un componente clave para el desarrollo de iniciativas enfocadas a gestionar aquellos desafíos relacionados con los ODS, de manera que se genere un importante grado de legitimidad.

## 4. Metodología

Este artículo condensa los fundamentos conceptuales del proyecto de investigación, en particular, en las temáticas de políticas públicas y participación ciudadana, y los pone en diálogo con la revisión de los documentos de ordenamiento territorial. Asimismo, recoge los hallazgos del trabajo de campo que se realizó a través de la aplicación de un cuestionario de entrevista semiestructurada con preguntas abiertas y cerradas a la población participante en la investigación, buscando identificar las variables relevantes, así como las relaciones entre dichas variables, y por esa vía contrastar con las conclusiones de este trabajo.

El trabajo de campo incluyó el desarrollo de grupos focales con actores locales, incluyendo funcionarios encargados de políticas públicas municipales, miembros de los concejos municipales, ciudadanía vinculada con organizaciones sociales y beneficiarios/as directos/as de la oferta institucional en cada uno de los diez municipios de la provincia del Sumapaz.

Este trabajo está sustentado en un esfuerzo metodológico sistemático y riguroso que buscó entender cuáles son las condiciones y grados en los que el asunto de la participación ciudadana se incorpora en las políticas de ordenamiento del territorio en los diez municipios de la provincia del Sumapaz, de modo que se pueda comprender en qué medida esas nociones permiten o dificultan la incidencia ciudadana en la toma de decisiones sobre dicha temática.

Más que explicar cómo se llegó a incluir en estos documentos las nociones de participación ciudadana, qué actores decidieron tal redacción o qué procesos tuvieron lugar, se buscó analizar la argumentación básica de los documentos desde el entendido de que “...toda investigación es fundamentalmente un asunto de narración. Cualquier tipo de conocimiento, incluso el conocimiento científico que se pueda tener sobre la administración pública es básicamente un relato basado en el lenguaje y en el discurso expresado en forma narrativa” (White, 2013). Esto quiere decir que el análisis de un documento interpelado desde un marco teórico ya permite una interpretación y, por tanto, una producción de conocimiento.

Este documento es producto entonces de una metodología cualitativa de tipo interpretativo o hermenéutico que toma como referente la obra de White, (2013) para quien “el lenguaje forma en última instancia la base de cualquier conocimiento que pueda tenerse sobre el mundo, incluso el conocimiento de la administración pública”. De acuerdo con esta propuesta “en vez de buscar explicaciones causales de la conducta, la investigación interpretativa amplía, entre otras cosas, nuestro entendimiento de las creencias, significados, sentimientos y actitudes de los actores en las situaciones sociales” (White, 2013).

En este caso se buscó establecer los contenidos y significados que las políticas de ordenamiento territorial otorgan a la participación de la ciudadanía, cómo la nombran, cómo la incluyen y en qué temáticas consideran las administraciones municipales que la ciudadanía debe participar. Además se buscó identificar las variables que describen la relación entre participación ciudadana y ordenamiento territorial, con la pretensión de generar un mayor conocimiento sobre las posibilidades de incidencia ciudadana en futuros ejercicios de ordenamiento del territorio.

Con el fin de concretar estos objetivos para la realización de este artículo se llevó a cabo un estudio documental que incluyó la recopilación de información de ocho (8) Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), un Plan Básico de Ordenamiento Territorial y un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) buscando identificar las maneras en que se incluye la participación ciudadana en el ordenamiento de territorial en dichos municipios.

## 5. Resultados

Uno de los primeros aspectos que llamó la atención es que, de los diez documentos analizados, ocho de ellos hacían alguna mención o referencia a la participación, la participación ciudadana o democrática. En los casos de los municipios de Pasca y Pandi no se encontró que sus textos desarrollaran contenidos vinculados a esta temática y por tanto no fue posible incluirlo en este análisis. Hay que decir, sin embargo, que el hecho de que estos EOT no incluyan la temática da cuenta de una concepción gubernamental unilateral de pensar el territorio, que no dialoga ni incluye las visiones ciudadanas sobre su papel en la organización del territorio o en las decisiones

sobre el uso del suelo y las perspectivas de desarrollo político, económico y social en el mediano plazo. A continuación, se describen los hallazgos sobre participación ciudadana en los ocho documentos restantes.

### **5.1 Cabrera**

Este municipio cuenta con un EOT vigente desde el año 2003 y no se encontró evidencia de que se haya realizado alguna revisión o se tenga una nueva versión, de allí que se habla de un instrumento de 20 años de existencia. En su articulado, el EOT reproduce de manera literal el artículo n.º 4 de la Ley 388 de 1997, en donde, como se mencionó en la primera parte del artículo, se establece una comprensión de lo que en ese marco se denomina participación democrática, incluso hasta en el detalle de los mecanismos formales de participación, que son: “el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos”.

Hay en este hallazgo una primera reflexión que tiene que ver con que los autores del EOT no consideraron necesario realizar algún tipo de adaptación al contexto municipal de las condiciones de la participación ciudadana en las temáticas relacionadas con el ordenamiento territorial. Si bien se puede pensar que su propósito era seguir al pie de la letra el mandato legal, lo cierto es que ordenar el territorio implica poner en contexto un instrumento que prevé cómo se usan, ordenan y regulan los aspectos relacionados con suelo urbano y rural, y los procesos sociales, políticos y económicos que tienen lugar allí en el mediano y largo plazo.

### **5.2. Granada**

En el caso de este municipio, su EOT se expidió mediante el Acuerdo octubre 10 de 2000 sin que haya evidencia de revisión o actualización. Este documento se destaca por mencionar la temática de participación en varios apartados. En el primero de ellos se establece que:

Teniendo en cuenta que la participación es el instrumento fundamental para la planificación y la gestión local, se generarán mecanismos adecuados para esta, como son la creación de la asociación de juntas de acción comunal, del comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, la asociación de comerciantes y de profesionales del municipio (Acuerdo N.º 30, 2000, 29 de diciembre, pág. 18).

Se destaca en este caso un esfuerzo por poner en contexto lo establecido en la Ley al incluir figuras propias de las dinámicas municipales, tales como las Juntas de Acción Comunal (JAC). La Ley 743 de 2002, en su artículo 6, las define como “una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la

sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”. Hay que resaltar que el origen de esta figura se remonta a mediados del siglo XX y ha jugado un papel fundamental en la organización comunitaria y cívica de defensa de derechos colectivos con fuerza en la mayor parte de los municipios del país.

Junto a las JAC, el EOT incluye al comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, y la asociación de comerciantes y de profesionales del municipio, lo que proporciona una visión más contextualizada de los procesos participativos locales y no se limita a una simple reproducción de lo establecido en la norma nacional, de modo que se identifica un esfuerzo de convocar a la ciudadanía y sus procesos en el ordenamiento del territorio.

Más adelante, en el EOT se pueden hallar dos menciones adicionales a esta temática:

1. En el artículo n.º 8, denominado “Estrategias administrativas”, en el numeral n.º 4 se establece que se deben “adoptar mecanismos administrativos y de participación comunitaria para vigilar y controlar la ejecución del Esquema” (pág.18).
2. En el artículo 60, denominado “Zonas de reserva campesina”, se menciona que “dentro de sus fines está: la construcción de escenarios que estimulen su participación, concertación y convivencia pacífica para ser gestores de su propio desarrollo” (pág. 62).

Estas alusiones permiten evidenciar que el EOT de Granada otorga un lugar protagónico a las voces ciudadanas organizadas en la concertación, la vigilancia y el control de su implementación mediante mecanismos que dan cuenta de los procesos sociales y políticos territoriales y no como un mero formalismo.

### **5.3. Arbeléiz**

El EOT fue expedido el 15 de abril de 2000 y tampoco se evidenció alguna revisión o actualización. En este municipio se destaca que incluso desde la parte enunciativa o declarativa que establece los fundamentos del documento, denominada “exposición de motivos”, se hace referencia a que el texto puesto a consideración del Concejo Municipal fue producto de una consulta institucional y ciudadana, según lo previsto en la Ley 388, pero adicionalmente informa que la propuesta incorpora las observaciones y sugerencias planteadas por la autoridad ambiental, el Consejo Territorial de Planeación (CTP) y la ciudadanía en general, lo que lo convierte en el único EOT que hace mención explícita al CTP.

Más adelante, en los objetivos específicos, es decir, desde sus propósitos más generales, hay un compromiso, al menos escrito, con la participación ciudadana. Uno de los objetivos en materia de

gestión institucional establece: “Desarrollar mecanismos de participación en asuntos territoriales que complementen, respalden y regulen actuaciones urbanísticas” (pág.12). Lo cual también denota un interés de incorporar la participación ciudadana no solo como punto de partida, sino también como componente de la implementación del EOT.

Finalmente, en su artículo 17, denominado Estrategias, en particular en la llamada “Estrategia Institucional”, se incluye el “Fortalecimiento de las instancias de Gestión y Participación que vigilen y controlen la ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial” (pág. 12). Aunque no hay una mención específica a los mecanismos concretos a través de los cuales se hace posible la participación ciudadana, llama la atención que, al menos en su formulación, hay un compromiso que va más allá de la reproducción de lo establecido en la Ley y una intencionalidad de otorgar protagonismo a la ciudadanía y sus expresiones en el territorio.

#### **5.4. Fusagasugá**

Es el municipio más grande de la provincia y, por tanto, su instrumento es un POT. Durante el proceso de la investigación la alcaldía municipal actualizó este instrumento, ya que el que se encontraba vigente se expidió en el año 2001 sin que se hubiese realizado algún tipo de modificación. Finalmente, el Concejo Municipal aprobó la iniciativa de actualización del POT en el mes de octubre de 2023. Paradójicamente, a pesar de ser el municipio capital de la provincia y tener más de 170.000 habitantes con una amplia gama de expresiones organizativas de la sociedad civil (JAC, organizaciones cívicas, comunitarias, de juventud, mujeres, artísticas y culturales, entre otras), este es uno de los instrumentos en los que la participación ciudadana apenas se menciona.

El artículo 12 del POT se denomina “Instrumentos de Participación y Control Social” y establece que “para contribuir a la ejecución del POT y la continuidad y legitimación del proceso de Ordenamiento Territorial se implementarán los mecanismos e instrumentos de participación y control social e institucional para establecer una veeduría ciudadana” (pág. 4). Sin embargo, no hay menciones a cómo se concreta este enunciado general o en qué momentos del POT (concertación, diseño, implementación, monitoreo y/o evaluación) se considera necesaria la participación ciudadana.

#### **5.5. San Bernardo**

Como casi todos los EOT, fue expedido en el año 2000 y no se tiene noticia de revisiones, ajustes o actualizaciones a la fecha. De manera similar al caso de Fusagasugá, en este documento apenas hay una mención a la participación ciudadana y de hecho lo hace para un tema muy concreto en su artículo 31, que trata las Áreas de Patrimonio Cultural del municipio. Según este artículo, en esta temática se “cuenta con la comunidad para el estudio y análisis para determinar los inmuebles que hacen parte del patrimonio artístico, histórico cultural y arquitectónico del municipio” (pág. 29). No

hay mención a instancias concretas de participación, actores cívicos o ciudadanos a convocar ni fue posible encontrar alusiones al tema en materias tan sustantivas como los usos del suelo urbano o rural, la provisión de servicios públicos o las temáticas de vivienda.

### **5.6. Silvania**

En este municipio el PBOT también fue expedido el año 2000 y tiene la particularidad de no establecer las temáticas sobre las cuales se convoca la participación ciudadana como lo hacen los instrumentos anteriormente analizados, sino que dispone cuáles son las instancias mediante las cuales se concreta la participación ciudadana. En su artículo 211 se establece que son instancias de participación:

1. El Consejo Municipal de Planeación (CMP) que es una instancia corporativa representativa de los diferentes sectores, gremios y organizaciones sociales del municipio. Su nombramiento se hará mediante Decreto Municipal de conformidad con lo establecido en la Ley 152 de 1994 y el acuerdo reglamentario que determine su constitución.
2. Se creará el Comité de Veeduría y Control ciudadano para el seguimiento de la gestión del Plan de Ordenamiento Territorial. Estará integrado por el Personero Municipal, un representante del Concejo Municipal, un representante del Consejo Municipal de Planeación y Ordenamiento Territorial y un representante de la comunidad por cada vereda.
3. Para velar por el normal desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial y para defensa de los intereses generales y particulares se ejercerán los demás mecanismos e instrumentos de participación como la Consulta Popular, los Cabildos Abiertos, las Audiencias Públicas y las Acciones Judiciales y Administrativas, como la Acción de Tutela, Acción Popular, la Acción de cumplimiento, derecho de petición y las demás acciones y disposiciones legales vigentes. (pág. 66)

Se refleja en esta redacción una propuesta más concreta y territorial de cómo se concibe el rol de la ciudadanía en el ordenamiento del territorio, al establecer instancias específicas con actores concretos propios del municipio, pero además incluye los mecanismos establecidos en la ley.

### **5.7. Tibacuy**

En este municipio, el EOT fue expedido el año 2001 y no se tuvo acceso a información que permitiera evidenciar que se han realizado ajustes, revisiones o actualizaciones del instrumento. En este documento se evidencia un tratamiento de la temática de la participación similar al del Silvania, es decir, que más que establecer asuntos o líneas de trabajo en las que la participación ciudadana pueda incidir, el EOT fija cuáles son las instancias de participación a través de las cuales esta participación se concreta. Según el artículo 302 del EOT, son instancias de participación en el municipio:

1. El Consejo Municipal de Planeación, que es una instancia corporativa representativa de los diferentes sectores, gremios y organizaciones sociales del municipio. Su nombramiento se hará mediante Decreto Municipal.
2. Se creará el Comité de Veeduría y Control ciudadano para el seguimiento de la gestión del Plan de Ordenamiento Territorial. Estará integrado por el Personero Municipal, un representante del Concejo Municipal, un representante del Consejo Municipal de Planeación y Ordenamiento Territorial y un representante de la comunidad por cada vereda.
3. Para velar por el normal desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial y para defensa de los intereses generales y particulares se ejercerán los demás mecanismos e instrumentos de participación (pág. 143).

De hecho, llama la atención el gran parecido en la redacción con el instrumento anteriormente analizado, solo que quizás esta es una versión algo más sintética y general, lo que genera preguntas sobre la originalidad del planteamiento e incluso la voluntad política real de materializar de algún modo la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio.

### **5.8. Venecia**

El EOT municipal fue expedido en el año 2002 y tampoco se pudo establecer que haya sido revisado o actualizado. Este es el tercer caso que incluye, de manera casi idéntica a Sylvania y Tibacuy, la temática de la participación, es decir, definiendo los mecanismos mediante los cuales se materializa la participación ciudadana sin vincularla a algún asunto en particular. En su artículo 161 se establecen como “Instancias de Participación”:

1. Consejo Municipal de Planeación, como instancia corporativa representativa de los diferentes sectores, gremios y organizaciones sociales del municipio.
2. Se creará el Comité de Veeduría y control ciudadana para el seguimiento de la gestión del EOT. Integrado por el personero, dos representantes del concejo, un representante del Consejo de Planeación y un representante de la comunidad por vereda.
3. Se ejercerán los mecanismos e instrumentos de participación como: la consulta popular, los cabildos abiertos, las audiencias públicas y las acciones judiciales y administrativas (pág. 105).

Se reiteran, en el mismo orden y con redacción casi idéntica las mismas instancias, abriendo de nuevo interrogantes sobre en qué medida el EOT realmente surge de una iniciativa de adecuar el ordenamiento territorial a los procesos sociales, ciudadanos y políticos del territorio o simplemente se toma como un documento que debe ser presentado para cumplir con un requisito establecido mediante una ley.



## Conclusiones

Como se describió en el apartado anterior, con las excepciones de Granada y Arbeláez, los distintos documentos de OT reproducen una visión esquemática, restringida e instrumental de la participación ciudadana. Esquemática porque la alusión al tema en la mayoría de las ocasiones se limita a reproducir lo que establece la norma nacional; restringida porque la participación se enuncia como un conjunto de escenarios de refrendación de decisiones ya tomadas en el marco de la política o como máximo propone que la ciudadanía haga seguimiento y evalúe lo realizado; y finalmente instrumental, ya que no se concibe como un proceso que acompaña cada una de las dimensiones de la política, sino que otorga una intervención apenas formal que no parece entrañar ningún poder real para la ciudadanía en las formas en que se concibe el uso y aprovechamiento del suelo urbano o rural.

Los documentos analizados no presentan concepciones del territorio que vayan más allá de la usual consideración de este como espacio o dimensión física; ninguno parece considerar los procesos sociales, colectivos o ciudadanos que tienen lugar allí. El territorio es, en ese sentido, un concepto jurídico espacial vaciado de presencia política o social. De allí que se pudo evidenciar cómo estos documentos, más que hacer frente o tramitar los problemas o conflictos por los usos y concepciones del territorio, se limitan a establecer regulaciones que parecen orientadas a un uso de tipo económico o productivo, pero no parece tener que ver con sus dimensiones sociales, culturales o políticas.

Ninguno de los documentos analizados partía de un análisis diagnóstico, y menos aún de un diagnóstico participativo que pusiera en evidencia los principales conflictos o problemas del territorio. En ese sentido, estas políticas no buscan resolver problemas reales de las personas que habitan estos territorios, sino fijar reglas de juego para las actividades económicas, lo cual dista de una comprensión política amplia del territorio, sus procesos y conflictos.

Es importante subrayar el hecho de que en ningún caso los documentos hacen mención a la participación como un punto de partida para la toma de decisión sobre el territorio, sino más bien las referencias están orientadas a la puesta en marcha de mecanismos formales de participación que parecen indicativos de la noción trabajada al comienzo de este escrito y tomada de Torres (2021) acerca de que la participación ciudadana en el ordenamiento territorial es una participación por ventanilla. En ese sentido, no es un asunto político ni de democracia municipal, sino simplemente un requisito formal que debe ser incorporado al texto.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, V. (1992). La hechura de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Almeida, P. (2019). Movimientos sociales. Estructura de la acción colectiva. Buenos Aires: Clacso.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Barón, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Revista Diálogos de Saberes*, (48), 133-154.  
<https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4718>
- Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE (Santiago)*, 26(77), 81-107.
- Cardona, A. (2014). La participación ciudadana en el ordenamiento territorial. Presentación Seminario CEAM sobre Ordenamiento Territorial.
- Castañeda, J. (2020). Límites y desafíos de la participación ciudadana en la revisión de los planes de ordenamiento territorial. Una mirada al caso de Chía, Cundinamarca. Serie de documentos Políticas pública y Democracia, 2. Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (1997). Un mundo en proceso de urbanización. Informe mundial sobre los asentamientos humanos, 196 (Tomo II). Bogotá: Tercer Mundo editores, INURBE, Fondo Nacional Ahorro.
- Concejo Municipal de Arbeláez Cundinamarca. (2000, abril 15). Acuerdo 03 de 2000. Recuperado de [www.arbelaez-cundinamarca.gov.co](http://www.arbelaez-cundinamarca.gov.co)
- Concejo Municipal de Cabrera Cundinamarca. (2003). Acuerdo 01 de 2003. Recuperado de [www.cabrera-cundinamarca.gov.co](http://www.cabrera-cundinamarca.gov.co)
- Concejo Municipal de Fusagasugá. (2001). Acuerdo 29 de 2001. Recuperado de <https://www.concejofusagasuga.gov.co>
- Concejo Municipal de Granada Cundinamarca. (2000, diciembre 29). Acuerdo No.030 de 2000. Recuperado de [www.granada-cundinamarca.gov.co](http://www.granada-cundinamarca.gov.co)
- Concejo Municipal de San Bernardo Cundinamarca. (2000). Acuerdo 017 de 2000. Recuperado de [www.sanbernardo-cundinamarca.gov.co](http://www.sanbernardo-cundinamarca.gov.co)
- Concejo Municipal de Sylvania Cundinamarca. (2000, octubre 31). Acuerdo 22 de 2000. Recuperado de [www.sylvania-cundinamarca.gov.co](http://www.sylvania-cundinamarca.gov.co)
- Concejo Municipal de Tibacuy Cundinamarca. (2001, diciembre 18). Acuerdo 018 de 2001. Recuperado de [www.tibacuy-cundinamarca.gov.co](http://www.tibacuy-cundinamarca.gov.co)
- Concejo Municipal de Venecia Cundinamarca. (2002, junio 25). Acuerdo 16 de 2002. Recuperado de [www.venecia-cundinamarca.gov.co](http://www.venecia-cundinamarca.gov.co)
- Congreso de Colombia. (1994, julio 15). Ley 152 de 1994. Recuperado de [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)
- Congreso de Colombia. (1994, junio 02). Ley 136 de 1994. Recuperado de [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)
- Congreso de Colombia. (1997, julio 18). Ley 388 de 1997. Recuperado de [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)



- Congreso de Colombia. (2012, julio 6). Ley 1551 de 2012. Recuperado de [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 320. 340. [Título 3]. Asamblea Nacional Constituyente.
- Coraggio, J. (2006). Acerca de algunas relaciones entre la teoría y la práctica del desarrollo local. En Universidad y Desarrollo Local. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Corte Constitucional. (1996). Sentencia No. C-015. Recuperado de [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)
- Escobar, A. (2014). Sentipensar la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Fernando, M. (2011). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: Posibilidades y limitaciones. Revista Cuadernos Geográficos, (47).
- García, M. (2018). Como mejorar a Colombia. 25 ideas para reparar el futuro. Bogotá: Editorial Ariel.
- Hart, R. (1993). La participación de los niños. De la participación simbólica a la participación auténtica. Ensayos Innocenti, 4. UNICEF.
- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 19, 97-109.
- Lowi, T. (1996). Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política. En La Hechura de las Políticas Públicas (Aguilar Villanueva, L., ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Manero, M. (2011). La ciudad ante la crisis: los nuevos desafíos de la gobernanza urbana. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Márquez, M. A. (1997). El ordenamiento territorial en el país: algunos elementos para la formulación de una política de Estado. Revista de Geografía Norte Grande, (24).
- Max-Neef, M., Erizalde, A., & Hoppenhayn, M. (1996). Desarrollo a escala humana. Santiago de Chile: Cepaur Fundación Dag Hammarskjold.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2017). 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: Experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales. Bogotá: Colección Ciudades, Estados y Política.
- Peña, L. (2001). Teorías del desarrollo. Cuadernos de Geografía, Universidad Nacional de Colombia, 10(1-2), 201-235.
- Roszbach, A., & Todmann Montandon, D. (2017). Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador. Sao Paulo: Cities Alliance.
- Rentería, M. (2013). Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio. Dos casos para su ilustración. En Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades (Aguilar, M., Robledo, M., Delgado, E., & Reyes, O., eds.). México: Universidad Autónoma de México.
- Reyes, L. (2008). Reflexiones sobre las concepciones de conflicto en la geografía humana. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 17, 89-115.
- Sachs, W. (1996). Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder. Lima: PRATEC.
- Serra, L. (2003). Participación ciudadana y movimientos sociales. Encuentro, 35(64).
- Salazar, J., & Del Castillo, J. (2001). La planeación urbanística en Colombia. En Trayectorias urbanas en

- la modernización del Estado en Colombia (Brand, P.C., ed.). Bogotá: TM Editores, Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, T. (2009). Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, T. (2021). Ordenar Bogotá más allá del discurso. Reflexiones sobre el proyecto de acuerdo de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial Bogotá Reverdece 2022-2035. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- White, J. (2013). Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México: Grupo editor Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, A. (1999). Los actores de la participación ciudadana. México: UNAM.

## Acerca de los autores

### Angélica Fabiola Bernal Olarte

Politóloga, magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia y doctora en Filosofía de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en la línea de Gobierno y políticas públicas. Investigadora sobre temas como la democracia, los partidos políticos, las políticas públicas, la participación política de las mujeres y la ciudadanía. Ha sido profesora en la Universidad Nacional de Colombia y en la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Fue directora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano durante dos años y editora de la revista *Razón crítica* de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad. Su experiencia en el sector público proviene de la Alcaldía de Bogotá, en la formulación y puesta en marcha de la política pública de mujer y género y la incorporación del enfoque diferencial en la oferta institucional de dicha entidad. Experiencia de trabajo en organizaciones sociales de mujeres y la cooperación internacional.

### Mauricio Téllez Vera

Arquitecto de la Universidad Piloto. Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Antropología de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Becario Colciencias, doctorando en Geografía. Docente de



facultades de arquitectura en Bogotá, y de administración. En la Escuela de Administración Pública ha estado vinculado a pregrado y posgrado. Ha sido editor, conferencista, investigador, coordinador y asesor. Investigador de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar (Colsubsidio) y en la Consultoría de Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES). Asesor de comunidades indígenas. En el Plan de Ordenamiento Territorial ha sido director de Acompañamiento-Asesoramiento del DARP. Colaborador en estudios de impacto ambiental. Diseñador con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en los convenios con la Caja de Vivienda Popular.

### **Giovanni Mauricio Castro Leguizamón**

Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la FLACSO, sede académica México; especialista en Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia; especialista en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana y candidato a doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Docente de planta de la Escuela Superior de Administración Pública sede Cundinamarca, en la línea de Desarrollo y Gestión Territorial. Investigador en temas de descentralización, desarrollo regional y relaciones intergubernamentales. Ha sido docente en la Universidad Jorge Tadeo Lozano y en la Universidad Autónoma de Colombia. Ha sido asesor de la Dirección de Fomento a la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, consultor del PNUD en el Departamento Nacional de Planeación y asesor académico de la Subdirección Académica de la ESAP.

#### **Cómo citar este artículo:**

Bernal Olarte et al. (2023). El ordenamiento territorial y la participación ciudadana: el caso de la provincia del Sumapaz en Colombia 2020-2023. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (87), 150-176.  
<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n87.a7>

