

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y ELEMENTOS DE REFERENCIA

En el año de 1997, el senado de la República promulgó la Ley 388 de Ordenamiento Territorial, como parte de las acciones que atienden la consolidación de los procesos de descentralización administrativa, el fortalecimiento de la capacidad de gobierno y autonomía de las entidades territoriales, la reestructuración estatal y de asignación de funciones y competencias y fundamentalmente el desarrollo de los principios constitucionales. De esa manera, la formulación de la Ley, concretó la base legal de las acciones del Estado encaminadas al desarrollo de una Política Urbana que permita integrar y adecuar la estructura territorial a los fines del desarrollo contemplados en la nueva constitucionalidad.

En tales objetivos los municipios iniciaron (algunos tardíamente), un proceso de carácter estrictamente local para concretar las responsabilidades generadas por la ley y que particularmente se vio aplazado por múltiples situaciones de orden financiero, político e institucional. Tales situaciones estuvieron ligadas con la imposibilidad de disponer recursos del presupuesto municipal para asumir los costos de los estudios y procesos y que tuvieron que ser asumidos con recursos del sector financiero¹, la debilidad institucional en los niveles locales de ciudades pequeñas e intermedias para asumir la base conceptual, jurídica, organizativa y participativa que demandó dicho proceder, y finalmente variables de carácter social (conflictos), que se convirtieron en distractores y condicionantes para el desarrollo del proceso de formulación del los POTs², y cuyo principal efecto se relacionó con la imposibilidad de cumplimiento de los plazos inicialmente ordenados (dic de 1999); Los sucesivos aplazamientos posteriores, alcanzaron como último término el mes de diciembre de 2000, fecha a partir de la cual los municipios que no lograron el cumplimiento de tal disposición empezaron a recibir los impactos generados por la ausencia de tales instrumentos.

Para enero de 2001 en el país, solo un 60 % del total de los municipios habían logrado concretar adecuadamente el proceso de adopción de los POTs, mientras que en el departamento de Boyacá solo 60 de los 123 municipios habían elevado a la condición de Acuerdo municipal sus respectivos planes de ordenamiento.³ A la fecha, CORPOBOYACA, reporta la carencia de planes de ordenamiento aprobados por los consejos Municipales en 13 municipios dentro de su área jurisdiccional, como producto de múltiples factores ligados con situaciones de orden público, incumplimiento por los equipos consultores de apoyo, inadecuado montaje del proceso y aplazamientos generados en el exagerado tiempo que se emplea en la instancia de concertación con las CARs⁴, en donde se incluyen procedimientos de revisión, concertación, ajustes.

1 Lo cual estaba supeditado al tortuoso trámite que incluyó la obtención de facultades para adquirir los recursos, el trámite de los recursos con la banca, la contratación de los estudios, etc.

2 En adelante se empleará POT cuando se quiera referir al Plan de ordenamiento Territorial.

3 De acuerdo con el informe de la Secretaría de planeación departamental, a julio 30 de 2000, solo 8 municipios (6.5%) del total de municipios del departamento habían logrado aprobar su planes, mientras que 79 municipios (64 %), se encontraban en procesos de revisión de los aspectos ambientales por parte de las corporaciones autónomas, lo cual llevó al Congreso a expedir un nuevo aplazamiento hasta diciembre de 2000.

4 Corporaciones Autónomas Regionales.

MUNICIPIO DE MONIQUIRA
PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para el municipio de Moniquirá, dicho proceso ha representado un sinnúmero de inconvenientes que implican la ausencia de este instrumento dentro de su conjunto normativo local y que hasta el presente momento le generan efectos en algunas áreas de inversión del orden municipal, que sin embargo han sido atenuadas parcialmente.

Muchas han sido las discusiones generadas en la presión local por la carencia del POT, sin embargo el reconocimiento de recientes eventos en el contexto nacional legal y de la administración del estado, mitigan los efectos de tan inadecuada situación; En efecto, los procesos de reestructuración del estado y especialmente la redefinición de el sistema nacional de participaciones, han modificado a partir del año 2001 la base estructural de la acción del Estado y en especial de las entidades territoriales (municipios), que enfrentan un contexto local profundamente diferente al que se tuvo en años pasados y que determinó la formulación de POTs en el país; esta situación ha motivado la necesidad de promover la revisión de algunos componentes de los planes de ordenamiento ya formulados y adoptados, en la medida en que determinaciones legales como las Leyes 617/2000⁵ y la ley 715 de 2001⁶, redefinen los términos de administración y distribución de los recursos de los municipios.

En tal sentido, y adicionalmente con los procesos de reestructuración de las entidades descentralizadas, y la formulación de políticas públicas específicas, las condiciones para la orientación del desarrollo y en este, el papel y estructura espacial del territorio para las localidades, dispone un escenario fuertemente distinto al que se refirió la formulación de los POTs en los años pasados. De otra parte, la incierta evolución del conflicto armado en el país y su relación con las dinámicas internacionales, la profundización de la crisis económica en el sector productivo, la redefinición de los bloques de poder político nacional y regional, entre otros, constituyen variables en permanente cambio que más que rigideces, deben ser tomadas como los componentes básicos para comprender las dinámicas territoriales.

Para el municipio de Moniquirá, más que un impedimento de orden normativo con algunos innegables efectos en su desarrollo, la formulación tardía del POT se asume como una oportunidad para pensar sus procesos sociales y políticos en un contexto actual y abierto a un enfoque prospectivo que pueda responder de manera real, sensata y coherente a los retos de su desarrollo colectivo.

5 Que reforma la Ley 136 de 1994, el decreto 1222 de 1986, adiciona la Ley orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, y dicta disposiciones para el fortalecimiento de la descentralización y la racionalización del gasto público.

6 Que dicta las normas orgánicas para los recursos y competencias en el sistema general de participaciones.

1. ELEMENTOS NORMATIVOS EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.

Desde la Constitución, el ordenamiento territorial, se concibe como un Instrumento de Planificación que desarrolla una Política de Estado, en la intención de orientar la Planeación del Desarrollo sobre la base de un proceso de fortalecimiento de la democracia participativa, la promoción del desarrollo económico y la equidad social. Desde la perspectiva espacial, se incluye dentro de la multidimensionalidad que compromete los procesos de desarrollo y que reconoce los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales y temporales. Como resultado de un proceso de planificación, se apoya en metodologías prospectivas para identificar y orientar las directrices de largo plazo de forma que puedan articularse las acciones de los diferentes actores que participan en las dinámicas del desarrollo local.

El papel del territorio en el contexto del desarrollo aparece hoy en día como componente básico para el logro de los objetivos económicos y sociales; La incorporación de la dimensión territorial en los procesos locales, toma cuerpo desde su reconocimiento como: *“construcción social, producto de las dinámicas económicas y sociales tanto internas como externas, de las relaciones y estructuras de poder, las manifestaciones culturales de la población, así como de las restricciones y potencialidades de la oferta ambiental que le imprimen unos rasgos característicos.”*⁷

1.1. Desarrollo en la Ley de los principios constitucionales

La Ley 388/97, desarrolla en sus contenidos los fundamentos constitucionales referidos a la organización y división territorial (Art. 255), las entidades territoriales (Art. 286), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Art. 288), la creación de Municipios (Art. 300), la conformación de las regiones administrativa y de planificación (Art. 306), Comunas y Corregimientos (Art. 318), áreas metropolitanas (art. 319), categoría de Municipios (Art. 320), provincias (Art. 321); por otra parte, se funda en la función social de la propiedad, la obligatoriedad del Estado en el control de la explotación de los recursos naturales y el suelo, la planificación y el aprovechamiento de los recursos naturales, la competencia y obligación de los municipios en el ordenamiento de su territorio, la protección del espacio público y la reglamentación de los usos del suelo.

En la medida en que el territorio contiene y es ordenado según las relaciones sociales, y especialmente los principios de construcción del tejido social y la protección de la diversidad étnica y cultural, la protección de la riqueza cultural y natural y la necesidad de garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano.

1.2. Articulación con el marco normativo nacional.

La planificación del ordenamiento ambiental territorial, reconoce las interacciones entre los diferentes sistemas sociales, sus actividades y los ecosistemas. El balance entre la oferta ambiental (bienes y servicios) o base de sustentación, y la demanda social en función de las actividades y patrones de asentamiento, presenta en cada unidad espacial (o territorial) diferentes expresiones y conflictos; en función de dicha interrelación, la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo toma como referencia las siguientes disposiciones legales: Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de régimen municipal), Reforma Urbana (Ley 9 de 1989), Ley 99 de 1993, Ley 136 de 1994, Ley orgánica del Plan de Desarrollo (ley 152 de 1994), Ley 388 de 1997, Decreto ley 151 de 1998, Ley 715 de 2002 y demás decretos reglamentarios⁸.

7 Ministerio del Medio Ambiente. Oficina Asesora de Ordenamiento Ambiental. Bases ambientales para el ordenamiento territorial municipal en el marco de la ley 388 de 1997.

8 Que incluye los Decretos 879, 1052, 1420, 1507, 151 y 540 de 1.998.

1.3. El Pot como instrumento de regulación.

En la concepción de la Ley prevalece un concepto fundamental respecto del POT: en esencia, el ordenamiento del territorio se concibe como un proceso para la definición de las acciones locales colectivas en torno a la mejor distribución, usos, ocupación y articulación espacial respecto del desarrollo social y en relación con el entorno natural sobre el cual se despliegan sus actividades. Dicho proceso está encaminado a proveer un instrumento que oriente la acción pública y privada (actuaciones) sobre su territorio, definiendo el marco regulatorio y de gestión del desarrollo local como acción derivada de la participación del Estado que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales y legales, la asignación equitativa de cargas y beneficios y la sustentabilidad ambiental de los asentamientos humanos y sus actividades. De otro lado, el POT se constituye en una herramienta para la regulación de las actuaciones privadas sobre el espacio natural y el hábitat, estableciendo limitaciones pero también autorizaciones o concesiones a la acción privada dentro de los términos que la ley señala.

De esta manera, el POT debe entenderse como instrumento en tres instancias: en su carácter normativo regulatorio, en su condición de herramienta fundamental para la gestión del desarrollo y tercero como elemento básico en la formación de una relación entre el Estado y la sociedad en relación con el tipo de configuración espacial que sustente el proyecto social en el ámbito local. De esta concepción se derivan los tres elementos claves del plan: El conjunto de objetivos, políticas y estrategias para el desarrollo del componente espacial; el conjunto de normas que regulan los componentes urbano y rural; y la adopción de los mecanismos de gestión del POT.

2. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES.

El ordenamiento del territorio constituye un proceso de planificación que incluye un conjunto de métodos y procedimientos de variado orden para establecer acciones de gobierno y políticas públicas locales a fin de resolver de manera racional, participativa y consensuada, situaciones que comportan las dinámicas socio económicas, culturales, ambientales y políticas.

El objetivo del ordenamiento territorial según los términos de la ley, es el de orientar la ocupación y utilización del territorio y la mejor disposición en el espacio geográfico de los asentamientos (población y vivienda), la infraestructura física (vías, servicios públicos, construcciones) y las actividades socioeconómicas.⁹

Su alcance, está relacionado con la inclusión del componente espacial en los procesos de planificación estatal local, de manera que complemente coherentemente los procesos de planificación económica y social. En este sentido, los objetivos últimos de la implementación del proceso se relacionan con el fortalecimiento de la capacidad de municipio para promover la gestión del desarrollo local, el fortalecimiento de la democracia participativa, de la capacidad institucional y económica de los territorios y la implementación de un modelo descentralizado de gestión local.

A continuación mencionaremos los principales tópicos que incluye el proceso de formulación del POT, de conformidad con los lineamientos generados por las diferentes instancias estatales relacionadas; Estas determinantes obedecen a lo especificado en la Ley 388 de 1997, los lineamientos del Ministerio del Medio Ambiente (Oficina asesora de ordenamiento ambiental), el ya fusionado Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo, los aportes metodológicos del Instituto

9 IGAC.

Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y los lineamientos de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACA).

2.1. Acciones urbanísticas.

- **CLASIFICACION DEL SUELO.** Que permita definir y clasificar el suelo según criterios económicos, sociales, ambiental, tecnológico, cultural y su adecuada articulación e integración. El POT establecerá el suelo urbano, suburbano, de expansión, de protección y suelo rural. La clasificación se orientará por el tipo de patrón de uso y ocupación, densidad, interacciones entre actividades productivas, acciones colectivas, dotación y capacidad de oferta de infraestructuras, dinámicas de urbanización y edificación, entre otros.
- **INFRAESTRUCTURA.** Que incluye la localización y señalamiento de la infraestructuras para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de residuos sólidos y los equipamientos sociales y de servicios de interés público.
- **ZONIFICACION.** Definiendo la localización de centros de producción y actividades terciarias y residenciales, así como su intensidad, requerimientos mínimos de ocupación y aprovechamiento del espacio privado y el conjunto de normas que regulen la producción del espacio.
- **ESPACIO PUBLICO Y ESPACIO ABIERTO.** Que garantice la calidad y cantidad apropiada a la necesidad, demanda y derecho de la población a espacios recreativos y de regulación ambiental local.
- **RIESGOS Y AMENAZAS.** Localizando y determinando las restricciones para la ocupación de áreas sometidas a amenazas naturales o por acción antrópica y que pongan en riesgo la población.
- **ACTUACIONES URBANISTICAS Y VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.** Que permita ordenar y priorizar las actuaciones privadas y públicas en la búsqueda de objetivos sociales de acceso a oportunidades para la población.
- **AREAS DE PROTECCION.** Identificando ecosistemas de importancia ambiental en concordancia con CORPOBOYACA para establecer las acciones conjuntas en torno a su protección y manejo adecuados.

2.2 Amenazas y Riesgos Naturales.

La prevención de desastres constituye uno de los objetivos claves en el POT, en la necesidad de intervenir los factores generadores de riesgo para la población. Es imprescindible identificar asentamientos humanos y actividades productivas ubicadas en zonas de riesgo y formular políticas para su manejo y tratamiento, así como poner en operación la capacidad organizativa, administrativa y comunitaria, buscando su coordinación como elemento de la acción en caso de manifestación de la amenaza.

La amenaza se define como el peligro latente que representa la posible ocurrencia de un evento catastrófico de origen natural o tecnológico, en un periodo de tiempo y en un área determinada con base en la evaluación del tipo de amenaza que lo origina, su localización, frecuencia e intensidad y comportamiento histórico. Por otra parte, la vulnerabilidad se entiende como la condición en la que se encuentra las personas y los bienes expuestos a un grado de amenaza, en relación con su capacidad o inhabilidad para afrontar o soportar la acción de un evento posible. Así mismo, el riesgo se identifica a partir de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad, e indica la probable pérdida de bienes y personas en caso de presentarse un evento determinado; el riesgo puede calificarse como alto, medio o bajo a través de su respectiva zonificación.

2.3. Ordenamiento territorial y el ambiente.

El territorio, reducido de alguna manera por la definición jurisdiccional a los límites de la división política, requiere de una extensión de sus contenidos al abordar el ambiente. De hecho, esta es una de las principales restricciones que presenta la formulación de la Ley, en la medida en que la capacidad de intervención, regulación y gestión con definición a los procesos naturales, la protección de ecosistemas estratégicos, la mitigación de los impactos y conflictos ambientales generados por las actividades humanas y la distribución de la población según sus prácticas en el usos de los recursos naturales y en la producción del hábitat, corresponden con procesos complejos y dimensiones tan extensas que en algunos pocos casos alcanzan a ser controlados por los escasos alcances del ámbito local.

En efecto, la capacidad de acción del Estado en sus expresiones locales y las comunidades en ella relacionadas, presenta debilidades profundas cuando de abordar la gestión ambiental se trata. Los diferentes diagnósticos sobre la capacidad local, revelan limitantes tanto en las instancias de administración como en los niveles de organización social y de su soporte de producción; a pesar de los avances en la consolidación de elementos estratégicos de la política ambiental nacional y del fortalecimiento de la capacidad de acción del SINA, la gestión local aparece como el elemento más débil y en el cual se hace imprescindible profundizar en la implementación de los instrumentos y de las acciones.¹⁰

Tal como lo presentan diversos diagnósticos que han servido de base para la formulación del SIGAM, no obstante la condición próxima que relaciona las instancias locales de administración de lo público con las comunidades, su debilidad va acompañada de conflictos de competencia entre estos y los niveles intermedios de gestión (CARs); el estudio, destaca en términos generales y globales los siguientes factores comunes asociados a los problemas más importantes en la gestión ambiental:

- La preponderancia de la norma y del sentido de control como instrumento ineficaz para cumplir con los objetivos.
- La gestión pública no contiene elementos apropiados para gestar escenarios que motiven la transformación de las actitudes de los actores sociales y productivos frente al medio ambiente.
- El tema medioambiental no constituye punto principal en la agenda política.
- La incorporación de acuerdos y normas internacionales no alcanzan el nivel de desarrollo que los haga aplicables al contexto de los problemas ambientales.
- La asignación de recursos a la gestión ambiental no está relacionada con la magnitud y prioridad de los problemas.
- En los aspectos administrativos no se cuenta con un proceso ordenado y planificado, lo que redunde en conflictos, discontinuidades, coyunturalidades entre otros.
- La relación de control que la gestión establece sobre las actividades productivas no alcanza a motivar relaciones de compromiso ni trasciende a la gestión ambiental privada.
- Los modos de vida ligados con el consumo de bienes y servicios sin discriminar los impactos al medio ambiente, no significan para los ciudadanos un compromiso.

Factores que alcanzan distintas expresiones en función de los desiguales niveles de desarrollo, el carácter y cumplimiento de los acuerdos internacionales y la incidencia de factores específicos con relevancia e impacto en las dinámicas nacionales.¹¹

10 Ministerio del Medio Ambiente. Sistemas de gestión ambiental municipal. SIGAM. Bogotá 2002.

11 Para Colombia, la incidencia de factores excepcionales como la agudización del conflicto armado, la merma en la capacidad de gobierno local, el asimétrico y dispar desarrollo entre grandes ciudades y sus regiones y el resto del territorio y entre sus gobiernos y una ostensible fragmentación social, convierten la gestión ambiental en un instrumento accesorio dentro de la realidad nacional, regional y local.

MUNICIPIO DE MONIQUIRA
PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

De otra parte, la gestión ambiental presenta un desvertebramiento radical entre los niveles e instancias de su implementación. El SINA, no ha podido garantizar la unidad estructural del flujo de decisiones, como producto de una persistente presencia de factores ligados con la ordenación y administración del territorio. Tal como lo establece el diagnóstico del SIGAM, los Departamentos no coordinan ni apoyan las acciones ambientales hacia las entidades territoriales de su jurisdicción, en virtud de su incapacidad para transferir apoyo técnico y financiero hacia los municipios; El planeamiento ambiental departamental (incluido procesos de ordenamiento territorial) carente de lineamientos y directrices impide la formación de lineamientos de referencia para las instituciones (incluidas las CARs), las empresas, la sociedad. La cada vez más débil presencia de las unidades jurisdiccionales Departamentales en las dinámicas regionales, se convierte en el principal obstáculo para la gestión ambiental regional.

Así mismo, las CARs, todavía experimentan procesos de ajuste de su institucionalidad, funcionalidad, objetivos y ámbitos de acción y competencias. El desarrollo profuso de lineamientos de política, instrumentos para la gestión ambiental regional, normativas de control, procesos de ordenamiento espaciales o singulares, que han copado las más recientes acciones, no alcanzan a impactar y modificar las prácticas locales y regionales en el uso de los recursos naturales y el manejo del medio ambiente. No es tan solo la carencia de una visión regional en la planificación ambiental de las Corporaciones autónomas lo que constituye el factor más importante en la gestión ambiental; ese es solamente uno de los puntos visibles de una serie de carencias y limitaciones de carácter institucional que afectan el desempeño institucional.

Las directrices de gestión ambiental determinadas por las Corporaciones, no logran ser incorporadas dentro de los diferentes procesos que conforman el espectro de actuación municipal (Planificación, Administración, implementación, seguimiento), y por supuesto se remiten a un marco local muy reducido e inapropiadamente compatibilizados con otros componentes regionales. En síntesis, la ausencia de referencias regionales en la gestión ambiental es el síntoma visible de la desarticulación estructural de las diferentes instancias componentes del SINA.

La propuesta de SIGAM, reconoce adicionalmente situaciones incidentes relacionadas con fallas en los procesos de planeación ambiental regional en las CARs, fallas en los niveles de coordinación hacia arriba y hacia abajo, acción coyuntural y reactiva, inadecuadas relaciones interinstitucionales y limitados canales de participación de los municipios en las determinaciones corporativas, distorsión y carencia de información y conocimiento real y verídico de la situación ambiental regional y local y de instrumentos de soporte para la construcción y validación de dicho conocimiento, que se convierten además de señales de una fisura profunda en el sistema de gestión ambiental regional.

Las dificultades que enfrenta la gestión ambiental en el nivel local se presentan en tres tipos: de enfoque, de manejo de relaciones municipales y en el manejo de herramientas y recursos, instrumentos y mecanismos de gestión.

Las dificultades en términos de enfoque están relacionadas con inadecuados abordajes conceptuales sobre temas medio ambientales y de la gestión pública, la insistencia en consideraciones sectoriales de lo ambiental, actuación remedial y de corto plazo, incapacidad técnica para asumir las prioridades medioambientales y la débil incorporación e integración de lo ambiental en el sistema de planificación local.

Finalmente, las dificultades relacionadas con el conocimiento y manejo de recursos y herramientas, instrumentos y mecanismos de gestión, están relacionadas con insuficiencias en el conocimiento de las fuentes y posibilidades de los instrumentos económicos y financieros, la subsistencia de mecanismos de intermediación ligados con las estructuras de poder, fallas en la producción, utilización y divulgación de la información pública, prevalencia de actuaciones coercitivas fundadas en un apego a lo normativo como elemento de regulación y control y una incompleta relación entre las instituciones, la comunidad y los actores productivos.

MUNICIPIO DE MONIQUIRA
PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el contexto anterior, queda claro que más que la formulación de los instrumentos de planificación, las entidades locales están enfrentadas al reto de formar una adecuada base institucional y social para la gestión ambiental en el ámbito de las competencias y capacidades reales que permitan obtener resultados concretos y transformaciones evidentes. Este enfoque requiere del fortalecimiento de las relaciones con las instancias de intermediación dentro del SINA en especial con CORPOBOYACA, cuya capacidad de acción y competencia en términos regionales es no solo posible sino el campo de su intervención.¹²

De acuerdo con los lineamientos del Ministerio del Medio Ambiente, los problemas en el ambiente en el país están relacionados con:

- La contaminación del aire, las aguas, el suelo y los demás recursos naturales renovables.¹³
- La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras.
- Las alteraciones nocivas de la topografía, del flujo natural y lecho de las aguas
- la sedimentación en los cursos y depósitos de agua
- La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales o de recursos genéticos
- La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales
- La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios
- La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud.

Pero también, se debe identificar, valorar y aprovechar sosteniblemente las potencialidades ambientales que le ofrece su territorio a través de acciones de conservación, protección, restauración y desarrollo, siempre en la perspectiva de lograr mejores condiciones de vida para la población en el corto, mediano y largo plazo.¹⁴

Premisas para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial con criterios ambientales:

El análisis territorial requiere ser abordado a partir de una visión de conjunto que permita abarcar su complejidad de manera global. Son muchos los problemas no solamente ambientales, sino de desarrollo en general, ocasionados por no tener en cuenta que el territorio está constituido por diversos ecosistemas que no necesariamente coinciden con sus límites político-administrativos, lo cual hace necesario que el análisis territorial trascienda estas fronteras.

La provisión de agua potable por ejemplo, depende altamente del estado de las cuencas abastecedoras, las cuales se pueden encontrar en jurisdicción de más de un municipio, por lo cual, las acciones que se realicen en uno pueden afectar profundamente la capacidad de la cuenca para abastecer de agua a otros municipios. Por ello, el plan de ordenamiento territorial, debe prever las acciones necesarias y los mecanismos de concertación con los municipios vecinos, para que haya armonía en las actividades que se desarrollen sobre la cuenca, a fin de que el abastecimiento de agua en términos de calidad y cantidad no se vea afectado. La Corporación Autónoma Regional es la encargada de armonizar y coordinar estas formulaciones.

12 Ley 99 de 1993.

13. Entendiendo por contaminación, la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía depositadas en él, por efecto de la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de afectar el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna y degradar la calidad del ambiente.

14 Ibid.

2.4. Articulación con el Plan de Desarrollo.

De conformidad con la Ley, el POT se entiende como un elemento dentro del sistema de gestión municipal que permita el cumplimiento de los objetivos de desarrollo socioeconómico sostenible. El componente espacial que aporta el ordenamiento territorial, complementa las tradicionales acciones de gobierno, pero además reivindica la capacidad social de transformación de su entorno. Por otra parte, el entorno económico contemporáneo atravesado por la globalización y la redefinición de la estructura de producción, reconoce en el territorio, su estructura básica productiva (infraestructura), su organización y articulación, un factor fundamental en los términos de competitividad. En este sentido, la actuación desde lo público y la privado, plantea los elementos fundamentales para la definición del conjunto de políticas y estrategias locales integrales que organice las acciones de gobierno que comprometan la gestión del desarrollo.

De esta manera, el Plan de Desarrollo, definido en la Ley para ser ejecutado dentro del periodo de gobierno correspondiente, no necesariamente se encuentra sometido a lo que el ordenamiento del territorio disponga; estos deben ser entendidos en términos de complementariedad en la medida en que mientras el Plan de Desarrollo integra las acciones de gobierno orientadas por los objetivos de la administración y asignación de recursos y estímulos al desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía, el POT dispone el conjunto de acciones y mecanismos locales que regulen y orienten la organización del espacio natural y habitable con orientación a los propósitos del desarrollo socioeconómico sustentable. Es decir que ambos instrumentos comparten los mismos objetivos pero a partir de diferentes pero complementarios campos de actuación pública y privada.

La coyuntura que se presenta en el momento, esta asociada con la elección de Alcalde para el periodo 2004 – 2007, que permite pensar la posibilidad real de que el POT, no solamente tenga la posibilidad de incorporar iniciativas formuladas por las diferentes vertientes de opinión y movilización política, sino que pueda simultáneamente convertirse en una referencia importante para la definición de líneas programáticas ajustadas dentro de las propuestas del Plan.

3. OBJETIVOS.

La formulación del Plan de Ordenamiento del Municipio de Moniquirá cumplirá con los siguientes objetivos:

1. Adaptar y adoptar en el contexto local los objetivos y principios generales de la Política Urbana Nacional, de la Ley 388 de 1997 y disponer de los instrumentos apropiados para el fortalecimiento y ejercicio su autonomía, la promoción del uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres de asentamientos de alto riesgo y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes en su ámbito territorial.
2. Establecer las acciones de control y estrategias sobre el uso del suelo y de su propiedad que garanticen su función social y permitan garantizar las posibilidades para el acceso colectivo a vivienda y servicios públicos, el espacio público, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
3. Identificar los temas prioritarios para la formulación de una agenda institucional en torno a la concurrencia con las entidades territoriales estatales y las instancias y autoridades de planificación con competencia y jurisdicción en el ámbito territorial que permitan concretar los objetivos de la ley y los propios del presente POT.
4. Formular las acciones de planificación estratégicas que aseguren el cumplimiento de los objetivos del plan, la ejecución de las inversiones programadas y la implementación de los instrumentos de gestión de conformidad con los contenidos de la Ley y los principios fundamentales de la Constitución Política.

4. CRITERIOS METODOLOGICOS.

La formulación del POT del municipio de Moniquirá, estará incluida dentro de tales razones legales y conceptuales, entendiendo que cualquier acción de planificación que surge desde la esfera del Estado, coincide en sus contenidos con las directrices de las políticas centrales y que la posibilidad de incidir en su formalización y profundidad, estará dependiendo del grado de participación de la comunidad y de las organizaciones productivas en el conjunto de decisiones definidas por el POT.

La orientación de la formulación del plan de ordenamiento territorial para el municipio de Moniquirá seguirá los siguientes criterios:

- El Pot debe entenderse en su origen como un instrumento de la acción institucional del Gobierno Municipal respecto de los procesos de desarrollo en su ámbito local. Constituye por lo tanto la acción que permite la inclusión del componente espacial en dos variantes: el territorio como elemento sustancial en el desarrollo local y a la vez, las formas de incidencia que las variables del desarrollo tienen sobre la configuración del espacio. Es decir, el espacio como receptor de los efectos del desarrollo y simultáneamente como condicionante de los procesos de desarrollo. Más que un ejercicio de organización del espacio, el OT debe entenderse dentro de las diferentes dimensiones que intervienen la dinámica socio económica, cultural, política y ambiental y en su capacidad de soportar la especialización del desarrollo en un momento dado y en su proyección al futuro.
- La formulación del POT en tanto acción del Estado, debe ajustarse a los criterios de regulación del conjunto de actividades económicas, las prácticas sociales relacionadas con el uso y ocupación del territorio, la búsqueda de la integración y articulación espacial interna y con los sistemas regionales y nacionales, el aprovechamiento y/o la formación de ventajas dentro de las dinámicas económicas, el uso y ocupación sostenible del territorio y la búsqueda de la equidad en la distribución social de los beneficios y las cargas generadas por la intervención y acción del Estado en torno al desarrollo.
- La comprensión de las particularidades de la relación de los habitantes con el medio natural debe incluir la búsqueda de la compatibilidad entre la aptitud ecológica y las actividades socio económicas (conciliando la oferta ambiental con la demanda social de bienes y servicios ambientales), de manera que se oriente en sus acciones hacia la búsqueda del equilibrio ecológico.
- Como acción de planificación, debe entenderse que la formulación del POT no constituye en sí mismo una solución a los problemas y conflictos que tienen expresión en el contexto municipal, sino que esencialmente constituye un instrumento que orienta la acción del gobierno local respecto de su participación y funcionalidad en los procesos de desarrollo local, regula las actuaciones y actividades socio económicas de la población y que identifica y organiza las acciones colectivas prioritarias que garanticen la equitativa distribución de las posibilidades de acceso de la población al conjunto de bienes, derechos y servicios que articulan el desarrollo.
- El horizonte de planificación definido por la Ley (10 Años), debe ser tomado como la referencia para la ejecución de las acciones pertinentes a la implementación del plan que permitan alcanzar los objetivos propuestos por la ley y específicamente los definidos para el contexto local. Debe tenerse en cuenta que el término de 10 años, incluye la definición de acciones de mediano y largo plazo, y que como lo establece la misma normativa, el POT estará sujeto a la revisión de sus componentes estructural, generales y específicos durante la vigencia del Plan en la idea de permitir en el tiempo los ajustes a que haya lugar; La definición del POT, más que una camisa de fuerza es entonces una guía para la orientación del conjunto social del ámbito municipal.

4.1. Proceso Metodológico.

El proceso de formulación del POT, como momento de planificación¹⁵ constituye el diseño de los instrumentos que orientarán la acción, los análisis y definición de contenidos deberán plantearse con principios de integralidad, holismo, complejidad, prospectiva, participación social y realidad. De acuerdo con los lineamientos metodológicos y los contenidos de la Ley, y en la intención de alcanzar los objetivos propuestos, se desarrollaron las siguientes fases:

- Diagnóstico.
- Síntesis y Prospectiva.
- Formulación.

4.1.1. Búsqueda, selección, y construcción de la Información

El Municipio de Monquirá adelantó un primer planteamiento de su POT, mediante la vinculación de diferentes asesores y funcionarios, cuyo resultado fue presentado a CORPOBOYACA en el mes de Enero de 2001 y que produjo el documento de "Observaciones y recomendaciones sobre los temas y asuntos ambientales a tener en cuenta para adelantar el proceso de evaluación para la aprobación del POT"¹⁶

La mayor parte de las observaciones respecto del documento radicado, están relacionadas con limitantes en los análisis del nivel regional (carencias en el análisis de los elementos del sistema hídrico); en el componente urbano (especialización de la información, toponimia, coherencia en el planteamiento de zonificación y su reglamentación, espacio público, vivienda de interés social, planes parciales); en el componente rural (hidrogeología, geología, amenazas, zonas de reserva forestal, distritos de conservación y restauración ecológica, conflictos e impactos ambientales, reglamentación de usos del suelo, entre otros).

La cartografía producida inicialmente por el municipio, presentaba además un grado de generalidad que no permitía la precisión de algunos aspectos de importancia para los análisis dado que su proceso de validación fue parcial y no se adecuaba a los lineamientos generados por CORPOBOYACA.

Finalmente, no se incluían documentos de soporte del proceso de implementación del plan y del programa de ejecución, así como aspectos parciales del acuerdo.

El proceso de formulación de su POT, quedó suspendido por razones financieras; La revisión del documento inicial, así como el proceso de ajuste del plan de conformidad con las recomendaciones de la Corporación Autónoma Regional, motivaron la decisión de la administración municipal de acometer el proceso de reformulación, en donde se pudieran tener en cuenta factores político administrativos, económicos y de un nuevo entorno de referencia frente a los objetivos del conjunto de políticas de estado.

El proceso, demandó la construcción de nuevas bases cartográficas, de actualización de la información básica del diagnóstico, de los criterios y referentes de prospectiva, de su formulación y de la proyección financiera del municipio.

¹⁵ Entendiendo el proceso de Planificación como proceso sistemático de toma de decisiones, que permite organizar y orientar las acciones necesarios para lograr que las decisiones puedan dar cuenta de las situaciones o variables incidentes en la realidad.

¹⁶ El documento, relaciona las observaciones emitidas por la entidad sobre diferentes aspectos relacionados con el plan de ordenamiento.

4.1.2. Diagnóstico.

La conformación del diagnóstico territorial, siguió las orientaciones metodológicas que soportaron el apoyo de las diferentes instituciones relacionadas con el proceso. Estas referencias se tomaron en cuenta respecto de los análisis por dimensiones: fisicobiótica, económica, social, político administrativa, funcionamiento espacial urbano regional.

La organización del diagnóstico contempla las siguientes temáticas:

1. Caracterización de la estructura ambiental regional.
2. Caracterización del componente de población.
3. Caracterización del componente urbano.
4. Caracterización del componente físico biótico.
5. Caracterización socio económica.

Esta presentación pretende reconocer las condiciones y características generales y específicas de los diferentes elementos y estructuras definidas en función de la relación población y entorno natural y habitable, en cada dimensión y con el aporte del conocimiento interdisciplinario de soporte.

La definición de unidades de referencia,¹⁷ constituye una aproximación metodológica que sirve de base para diferenciar unidades espaciales dentro del ámbito municipal y que presenten condiciones homogéneas a los fines de identificar relaciones múltiples y singulares. Esta primera aproximación guarda un nivel de generalidad, como procedimiento parcial que nos sitúe en el reconocimiento de las diferentes dinámicas y procesos relevantes al análisis específico en cada componente dimensional.

4.1.3. Síntesis y Prospectiva Territorial.

El momento de prospectiva, se fundamenta en una reflexión estratégica sobre las dinámicas incidentes en la configuración del espacio local. Su objetivo es el de establecer el conjunto de decisiones que afectan el futuro del desarrollo municipal respecto del papel que el componente espacial cumple y la manera como se afecta hacia delante. La construcción coherente del futuro permitirá situar las acciones colectivas, grupales e individuales y definir los contextos futuros de estas acciones en función de la convergencia o divergencia de intereses, objetivos e identidades.¹⁸

El proceso de trabajo se apoyó en la conformación de grupos de trabajo con representantes de las diferentes instancias sociales, institucionales, del sector privado y del área de educación, quienes participaron en las diferentes mesas de trabajo orientadas por los consultores del estudio. Adicionalmente se consultaron expertos en diferentes áreas del conocimiento con el objeto de construir los elementos globales tendenciales de impacto en las dinámicas territoriales.

El proceso de prospectiva se ejecutó en las siguientes fases:

1. Definición de la síntesis del diagnóstico dinámico del territorio, que permitió sintetizar los diferentes elementos, dinámicas, características e interrelaciones que se expresan como resultado de las características de su población, sus intereses, dinámicas y conflictos. Los productos de esta fase se concretan en un sistema de matrices de problema y DOFA que a partir de insumos de información, permitan obtener la visión global de los problemas en tres ejes: identificación de cambios claves en el territorio, la evolución de las condiciones

17 Determinadas desde el inicio del desarrollo temático (estructura ambiental regional).

18 La prospectiva no constituye una proyección estadística o una elucubración intuitiva, sino que constituye un medio para construir un futuro como resultado de las acciones del ser humano y en la consideración del futuro como: espacio de libertad, como espacio de poder y como espacio de voluntad GABIÑA, Juanjo. Prospectiva y planificación territorial. Hacia un proyecto de futuro. Alfaomega. 1999Mexico. DF.

MUNICIPIO DE MONIQUIRA
PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- materiales y subjetivas en la población y determinar nichos de actividad que presenten oportunidades de futuro respecto de los cambios globales y locales. Esta síntesis permitirá jerarquizar los retos y las orientaciones para la acción local, regional y global.
2. Identificación de variables claves. A partir de análisis estructural, las variables claves se pondrán en relación cruzada para reconocer los grados de impacto, influencia y dependencia entre ellas. El análisis permitirá jerarquizar las variables en términos de su capacidad estratégica.
 3. Contempla la caracterización de las estrategias de los diferentes actores que actúan sobre el territorio, en términos de el grado de conflicto, alianzas, divergencias o acciones cooperativas en torno a los intereses colectivos e individuales.
 4. Construcción de los escenarios prospectivos.¹⁹ El conjunto de actividades permitirá obtener los escenarios tendenciales, escenarios contrastados o de anticipación (temido, voluntarista o deseable), a partir de los cuales, se establezca el escenario probable y deseable en los términos de los intereses de los actores.
 5. Definición de las elecciones estratégicas para la formulación del POT, desde la designación de un sistema local que permita concretar las opciones y objetivos de su población.

Este ejercicio se apoyó en la aplicación restringida del conjunto metodológico que hace parte de los diferentes métodos prospectivos, teniendo en cuenta que las posibilidades de implementación rigurosa de las metodologías tradicionales²⁰, son exigentes en la composición de grupos de expertos que participen en la construcción del objetivo. Para el caso del POT de Moniquirá, se adaptaron algunos talleres que permitieran obtener una aproximación lo más cercana a las necesidades del estudio.

4.1.4. Formulación y definición de instrumentos normativos.

Comprende el conjunto de decisiones estratégicas derivadas de la concertación de la propuesta de ordenamiento del territorio, según lo establecido por los términos de la ley. Este momento concreta los diferentes contenidos de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 388/97.

ART. 16 ...

1. En cuanto al componente general, el Plan Básico de Ordenamiento señalará los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal, así como los siguientes contenidos estructurales:

1.1. Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

1.2 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

1.3. El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

1.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.

¹⁹ Escenario definido como el conjunto conformado por la descripción de una situación futura y la evaluación de los eventos que permitan pasar de la situación originaria a dicha situación futura. Gabiña citando a Bluet y Zemor 1970.

²⁰ Métodos DELPHI, MACTOR, MIC-MAC, MULTIPOL, etc.

MUNICIPIO DE MONIQUIRA
PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en la presente ley, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Areas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

1.6 El inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad.

2. En relación con el componente urbano, el Plan Básico deberá contener por lo menos:

2.1 La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinaren; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas verdes públicas y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

2.2 La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas urbanísticas que los complementan, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2.3 La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá las directrices y parámetros para la definición de usos para vivienda de interés social, tanto en suelos urbanos como de expansión urbana, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo lo relacionado con la transformación de las zonas reubicadas para evitar su nueva ocupación.

2.4 La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano de acuerdo con lo que se establece en la presente Ley y en la Ley 9ª de 1989.

2.5 La expedición de normas urbanísticas generales sobre usos e intensidad de usos del suelo, actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y el suelo de expansión. Se incluirán especificaciones de cesiones urbanísticas, aislamientos, volumetrías y alturas; la determinación de las zonas de mejoramiento integral, si las hay, y las demás que consideren convenientes las autoridades distritales o municipales.

2.6 El componente rural establecerá por lo menos las mismas previsiones indicadas para el Plan de Ordenamiento Territorial.

Adicionalmente, se determinan los mecanismos de gestión que permitan la ejecución del POT, así como la aplicabilidad de los instrumentos de gestión definidos por la Ley.

MUNICIPIO DE MONIQUIRA
PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

5. CONSIDERACIONES FINALES.

El equipo consultor del estudio de soporte se conformó con carácter interdisciplinario y experiencia en procesos de Planificación Ambiental y Ordenamiento Territorial, en la idea de sustentar el componente técnico del POT. La responsabilidad del desarrollo del componente consultivo, recae en la orientación de la Administración Municipal, cuyo papel preponderante en las determinantes de decisión es fundamental para el aseguramiento de su adopción.

El Equipo de trabajo que participó en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial es el siguiente:

		AREA
César Castellanos Agudelo	Arquitecto. Magister Planificación y Administración del Desarrollo Regional.	Coordinación General del estudio. Diagnóstico y Formulación.
Juan Manuel Hernández Botero Wilson Fabián Pérez Gómez	Ingenieros en vías y Transportes.	Diagnóstico y Plan Vial.