

## 1. FORMULACION DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial, es una herramienta con énfasis técnico que ayuda a planificar y se centraliza en el territorio como construcción social. Este territorio es entendido y conceptualizado desde la geopolítica del estado y en donde significa espacio material en donde los hombres de un país desarrollan sus actividades<sup>1</sup>.

El Ordenamiento territorial no es nuevo en Colombia y se ha manifestado desde múltiples facetas. En primer lugar se tiene un legado hispánico muy fuerte que sigue vigente en gran cantidad de aspectos administrativos y normativos.

Los gobiernos desde el período de independencia se apropiaron de esas estructuras organizativas y se desarrollaron sobre ellas.

Con el tiempo se fueron agregando y disgregando Departamentos y hasta Estados que actuaban casi independientes. Esto en la época de federalismo que permaneció desde mediados del siglo XIX hasta la constitución de 1886.

Desde 1886 se marcó la etapa centralista del Estado. Un centralismo en los aspectos político-administrativos y fiscales que perduró hasta el año de 1991, año en que se puso en marcha una nueva constitución que pretende descentralizar y

poner en práctica la autonomía de actividades político - administrativas , pero no del todo la fiscal.

En esta constitución se fortalece lo local y se declara a la entidad territorial municipal como la célula fundamental del Estado colombiano. Y se crea la posibilidad de crear “Entidades territoriales indígenas”<sup>2</sup>.

Desde mediados del presente siglo se venían presentando proyectos para descentralizar y ordenar ciertas actividades de orden público. Como ejemplo de ello se tienen los círculos y circuitos judiciales, estudios teóricos como el de epicentrismo regional de Fornaguera y Guhl<sup>3</sup> ), polos de desarrollo, entre otros.

El programa de Gobierno del año de 1986<sup>4</sup> establece ciertas pautas para el ordenamiento del territorio nacional y se dan bases para tipificar municipios según la población y actividad económica que se desarrolle dentro de sus predios.

La constitución de 1991 abrió un Título especial<sup>5</sup> (Título XI) dedicado al ordenamiento territorial y se creó una serie de artículos encaminados a desarrollar el nuevo ordenamiento territorial.

---

<sup>1</sup> SANTOS, Milton. De la Totalidad al lugar. Barcelona: Oikos Tau, 1996. p. 123

<sup>2</sup> REPUBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Impreandes S.A, 1991. p.127

<sup>3</sup> FORNAGUERA, Miguel y GUHL, Ernesto. Colombia, Ordenación del Territorio en Base del Epicentrismo Regional. Universidad Nacional: Bogotá, 1969. pp. 175

Se creó una comisión técnica dedicada a establecer bases teóricas y de conducción hacia una Ley orgánica de ordenamiento territorial. Esta comisión fue vigente desde 1992 hasta 1995.

Con el tiempo y especialmente en el último año de funcionamiento de la COT, se creó una secretaría técnica conjunta entre la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Congreso de la República. El objeto de esta integración fue el tratar de establecer la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pero siempre fracasó y hasta la fecha no existe tal Ley, a cambio existe una Ley de carácter ordinario propuesta por el Ministerio de Desarrollo Económico. Conocida como Ley 388 de julio 18 de 1997 y comúnmente se le denomina “Ley de Desarrollo territorial”<sup>6</sup>.

De esta manera se fueron tejiendo conceptos que finalmente condujeron a desarrollar la normatividad del Ordenamiento Territorial por medio de la Ley 388 de 1997, que como se dijo arriba es una Ley ordinaria y no Orgánica.

---

<sup>4</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Unidad de Desarrollo Regional y Urbano. Lineamientos preliminares de la Política de Desarrollo Regional y Urbano. 1996 – 1990. Bogotá: DNP, 1986. pp. 52

<sup>5</sup> REPUBLICA DE COLOMBIA. Op. Cit. p.111

<sup>6</sup> REPUBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Ley 388 de 1997, Por la Cual se Modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se Dictan Otras Disposiciones. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, 1997. pp. 56

A continuación se desarrollan aspectos históricos y conceptuales de los planes de ordenamiento territorial. Hay que entender que la ley 388 denomina planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial, éstos vienen a ser lo mismos y su denominación cambia de acuerdo a la escala de trabajo según la población y no según el área territorial, aspecto este que debió haberse tenido en cuenta pues se está ordenando o planificando una serie de actividades que involucran directamente a la población y sus múltiples actuaciones sobre un espacio físico y variable.

### **1.1. ASPECTOS HISTORICOS Y CONCEPTUALES DE PLANEACION MUNICIPAL**

Es necesario para elaborar los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial, según sea el caso, tener en cuenta aspectos históricos y conceptuales que se han desarrollado en Colombia sobre el proceso de la Planeación Municipal, que de cierta manera han preparado el terreno para formular Planes de Ordenamiento Territorial.

Estos dos instrumentos de planificación deben acoplarse y formularse conjuntamente en casi todos los aspectos y especialmente en lo que corresponde con la administración actual de cada uno de los municipios colombianos, pues en el proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial existen tres

instancias con respecto al tiempo: Corto plazo (Tres años), Mediano Plazo (6 años) y Largo Plazo (9 años).

Para fines de ejecutar en el futuro a los planes de Desarrollo Municipal, en lo que corresponde a los períodos de mediano plazo y largo plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, se debe tener en cuenta las disposiciones fijadas en éste, con el fin de desarrollar un ordenamiento planificado hacia el futuro.

**1.1.1. Inicios de la Planeación en Colombia.** Puede decirse que la planeación se inicia a partir de los años veintes con programas de carácter sectorial de carreteras y ferrocarriles y con la organización del sistema bancario y finanzas públicas.

Según Florez, constitucionalmente “se introdujo la planeación como una forma de contrarrestar la profunda crisis que estaba sumergiendo nuestro país, producto de la inestabilidad económica mundial”<sup>7</sup> Esto se realizó desde 1936.

Siguiendo con florez, posteriormente, en 1950 se creo el “Comité de Desarrollo Económico”, en 1953 el “Concejo Nacional de Planificación”, en 1954 se creo la “Dirección Nacional de Planificación” en 1955 se creo el “Comité Nacional de Planificación”; que es el actual “Departamento Nacional de Planeación” (DNP) y

---

<sup>7</sup> FLOREZ GALVIS, Cesar Augusto. Planeación y desarrollo Municipal. 2da. Edición. ESAP: Santafé de Bogotá Bogotá, 1992. p. 35

finalmente en 1957 se creó el “Concejo Nacional de Política Económica y Social” (COMPES).<sup>8</sup>

Como se puede apreciar esta fue la época de crear oficinas y secretarías técnicas encaminadas a contrarrestar la crisis social y económica en que estaba sumergido el país.

Para la década del sesenta bajo el contexto de la “Alianza Para el Progreso” el gobierno promulgó el plan decenal (1960 - 1970) y se institucionalizó la elaboración de los Planes de Desarrollo.

A partir de la década del setenta en adelante cada gobierno de turno elabora su propio plan de desarrollo. Cuadro 1

**Cuadro 1. Planes de Desarrollo Nacionales Desde 1971**

<b>AÑO</b>	<b>NOMBRE DEL PLAN</b>	<b>GOBIERNO</b>
1971 -1974	Las Cuatro Estrategias	Misael Pastrana Borrero
1975 - 1978	Para Cerrar la Brecha	Alfonso López Michelsen
1979 - 1982	Plan de Integración Nacional	Julio Cesar Turbay Ayala
1983 - 1986	Plan de Economía Social	Belisario Betancourt Cuartas
1987 - 1990	Plan de Lucha contra la pobreza absoluta y generación de empleo	Virgilio Barco Vargas
1991 - 1994	Plan de Revolución Pacífica	Cesar Gaviria Trujillo
1995 - 1998	El Salto Social	Ernesto -Samper Pizano
1999 - 2003	Cambio Para Construir La Paz	Andrés Pastrana Arango

Fuente: Flores, 1992, modificado

<sup>8</sup> Ibid., p. 40

Estos planes hasta el momento y en la práctica no han sido más que un catálogo de buenas intenciones y en realidad no han respondido al desarrollo económico y social del país.

Colombia es un país con múltiples características heterogéneas y con base en esas características, los organismos planificadores han tratado de diseñar modelos de regionalización que ayuden a la elaboración de planes, que respondan a las expectativas de cada región.

Es así, como se trabajó con la teoría de los polos de desarrollo<sup>9</sup>, que parte de considerar que el crecimiento económico no se da por igual en todas las áreas del país, sino que se concentra en una o varias partes, y esta ventaja debe ser aprovechada. En Colombia estos polos serían Medellín, Cali, Barranquilla y Bogotá. Ciudades estas donde se han concentrados los medios de producción y mantienen cierto control e impulsando el desarrollo sobre sus regiones de influencia.

Por otra parte existe una gran estructura de carácter público en materia de planificación. Existen los CORPES a nivel supradepartamental, de tipo sectorial están las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), en el ámbito

---

<sup>9</sup> BOISIER, Sergio. Industrialización, Urbanización y Polarización: Hacia un enfoque Unificado. En: Ensayos sobre Planificación Regional. Textos del ILPES Ed. Siglo XXI p.

departamental esta la Oficina de Planeación Departamental y en el contorno municipal se encuentra la Oficina de Planeación Municipal.

**1.1.2. La Planeación Municipal.** Esta es una tarea indispensable para el municipio y generalmente se ha centralizado en la Oficina de Planeación Municipal o secretaría de planeación.

Desde esta oficina se dan las orientaciones, apoyo técnico y ajuste para todo el gobierno local. se fijan políticas para el desarrollo presente y futuro de la administración.

Desde allí se maneja y coordina los asuntos relacionados con la planeación del territorio municipal, tipificado en área rural y área urbana.

Esta planificación municipal debe ser entendida “como una actividad previa al trabajo, tiene en estas oficinas las instancias en que los alcaldes apoyan el diseño de sus programas y el seguimiento de los proyectos a nivel local”<sup>10</sup>.

Desde esta oficina se fijan las políticas en materia de servicios públicos, infraestructura para la agricultura, ganadería, industria y comercio y trazar pautas para las urbanizaciones presentes y futuras del municipio, la adquisición de capital

---

<sup>10</sup> FLOREZ GALVIS, Op. Cit., p. 50



y en el futuro debe guiar los programas surgidos del Esquema de Ordenamiento Territorial.

Los planes de Desarrollo Municipal son reglamentados en la Ley 09 de 1989 y Ley 152 de 1994. La Ley 09 de 1989 es modificada por la Ley 388 de 1997.

Güicán, es un municipio que aun no cuenta con oficina de planeación, lo cual debe desarrollarse e impulsarse desde este estudio, pues básicamente las recomendaciones sobre la planificación a corto, mediano y largo plazo saldrá desde allí y tal vez no tendrán mayor eco para el municipio si no se crea una oficina asesora de los aspectos relacionados con el desarrollo socioeconómico del municipio.

Esta oficina debe tener un personal idóneo en materia de planificación o de lo contrario sólo servirá de estorbo e incrementará el presupuesto en gastos de funcionamiento.

Si logra articularse una excelente oficina de planeación en materia de acción en conjunto con la normatividad de descentralización y autonomía territorial y con la participación ciudadana por medio de plebiscitos, cabildo abierto, ONG, sectoriales, etc, podrá articularse una buena relación y acción en todas las facetas del territorio municipal.

## 1.2. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En la construcción social de los conceptos, Borja<sup>11</sup> expone que existen dos tendencias del significado de Ordenamiento Territorial. La primera es la de "Reformismo Institucional" y dice que su objetivo de propuesta de Ordenamiento Territorial se limita a hacer proposiciones de tipo sectorial de algunas instituciones públicas para ordenar sus espacios de administración. Con lo cual, esto se limitaría únicamente a cumplir un paso o una variable de lo que tiene que ver con el Ordenamiento Territorial.

La segunda tendencia es la que expone Borja y dice que fue la de "Ordenamiento Territorial como redefinición de las relaciones entre el espacio socialmente construido y la Geografía Política del Estado"<sup>12</sup>. Explica que esta tendencia de Ordenamiento Territorial se trabaja desde sectores regionalistas, movimientos descentralizados y movimientos sociales, y se debe trabajar el Ordenamiento como una geohistoria producto de la relación de la geografía política del Estado y el espacio socialmente construido. Entonces así puede decirse que el Ordenamiento Territorial es el resultado histórico de las relaciones entre sociedad regional y su entorno natural.

---

<sup>11</sup> FALS BORDA, Orlando. Siete Peligros Por el Territorio Nacional: Necesidad y Urgencia de la Ley Territorial en Colombia. En: Revista de Las Fuerzas Armadas . Bogotá. Vol. 51, No. 159 (Abril/Junio. 1996); pp. 11 - 22

<sup>12</sup> BORJA, Miguel. Estado Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia. IEP – CEREC: Bogotá, 1996. p. 22

En esto hay acuerdo, el espacio se forma socialmente y basta con nombrar ejemplos de distintas sociedades como lo son las sociedades indígenas que construyen su espacio y tienen una relación muy directa con su territorio, dando nombre a los lugares, construyendo mitos sobre los lugares, queriéndolo y agradeciéndolo, porque él es la base de su existir. Se encuentran todavía palimpsestos de estas construcciones sociales del espacio en este mundo moderno con numerosos jeroglíficos, estatuas, ciudades; que se resisten a la transformación que impone la sociedad occidental.

Es muy lógico pensar también que los productos y subproductos derivados del mero influjo económico construyen espacios, o que las acciones políticas construyen espacios, pero de todas maneras esas construcciones son el reflejo de la estructuración y funcionamiento de una sociedad; en este caso una sociedad capitalista que construye, muchas veces y en muchos lugares, más mal que bien, pues está llena de aberraciones que afectan a gran parte de la sociedad que está dentro del sistema. Así el espacio es el vivo reflejo de esta sociedad, pues simplemente ella lo ha construido a su imagen y semejanza.

Borja dice que el “ordenamiento territorial se ha concebido en Colombia como un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política estatal, para lograr la descentralización y la democracia participativa establecidas en la Constitución

Nacional<sup>13</sup> Esto debe lograrse mediante una distribución armónica de la población, el desarrollo social, económico y político con el uso de los recursos naturales y la protección del ser humano y del medio ambiente.

Sólo resta decir, que se lograron configurar tres etapas de lo que se pudo haber denominado como Ordenamiento Territorial. La primera etapa fue caracterizada por el legado hispánico, en donde se adoptó toda una estructura de ordenación para administrar el territorio. La segunda etapa se desarrolla con la creación de la Gran Colombia o Época Republicana en donde se empiezan a gestionar una serie de modificaciones geopolíticas conforme a la obtención del poder por parte de los políticos de esas épocas y, la tercera etapa parte desde la Constitución centralista de 1886.

Fals Borda<sup>14</sup>, agrega que, a partir de la Constitución de 1886 han ocurrido tres períodos o etapas referentes a la ocupación del territorio. La primera etapa empezó a comienzos de siglo y está marcada por la desmembración de Panamá, la Guerra de los Mil días y numerosas coyunturas que lograron airear regiones y espacios que estaban abandonados por la administración central; y por ello empezó una desintegración político - administrativa, generándose nuevos departamentos.

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 17

<sup>14</sup> FALS BORDA. Op. Cit. pp. 11 - 22

La segunda etapa transcurre desde mediados del presente siglo, donde vuelven a ocurrir reclamos por abandono estatal, se crean nuevos departamentos y además, ocurre una serie de políticas encaminadas a hacer ordenaciones espaciales con caracteres administrativos por parte de algunas instituciones del Estado. Para llevar a cabo dichos proyectos se abordan teorías como la de polos de desarrollo, modelos de epicentrismo regional, modelos histórico - culturales, modelos nodales, entre otros. Se observa que a partir de esa etapa es que comienza un nuevo proceso de colonización, de urbanización, de creación de movimientos sociales, movimientos político - ideológicos y ratificación de la agroindustria como la alternativa para el crecimiento económico colombiano. Y esto como se dijo anteriormente, es una variable de mucho peso que debió de tenerse en cuenta para caracterizar esta etapa o momento del desarrollo del Ordenamiento Territorial.

La tercera etapa comienza a partir de la Constitución de 1991, y esta apenas empieza a construirse, pero como es lógico ya se tiene un legado histórico de divisiones político - administrativas; por lo tanto, no debe caerse otra vez a reordenar esa variable sino en hacer la integración de las variables que entran en este juego y donde seguramente el geógrafo hará un papel muy importante.

Con la nueva constitución política para Colombia<sup>15</sup> se ordenó por medio del artículo transitorio 38, crear una comisión con el fin de plantear los temas y objetivos que llevarían a cabo la construcción de una Ley orgánica de Ordenamiento territorial. Esta comisión se centralizó en el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) y funcionó desde 1992 hasta 1994, bajo la dirección de Orlando Fals Borda.

La autonomía territorial y la descentralización se fundamentan en una mayor libertad de las entidades territoriales para la gestión y toma de decisiones sobre sus propios intereses, lo cual propicia un mayor acercamiento entre el gobierno y la población, un manejo más racional de los recursos y la participación activa de la sociedad civil.

Para el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el ordenamiento territorial es : " Una Política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente"<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> REPUBLICA DE COLOMBIA. Op. Cit. p.158

<sup>16</sup> IGAC. Guía del Plan de Ordenamiento Territorial. Software Interactivo. IGAC: Bogotá, 1997

El Ordenamiento territorial como política de estado orienta la planeación del desarrollo con un proceso holístico, prospectivo, democrático y participativo y se busca minimizar contradicciones territoriales y hacer más posible la relación sociedad - naturaleza.

El proceso holístico es un procedimiento que analiza objetivos complejos y considera que los objetos no pueden ser analizados aisladamente, sino que cada parte del todo debe analizarse según las relaciones que tiene con los demás.

El proceso prospectivo, comprende un conjunto de teorías, conceptos y metodologías, que busca prever el futuro, basándose en tendencias encontradas y principalmente en los intereses y expectativas de actores sociales del desarrollo. En el Esquema de Ordenamiento Territorial, pensar holísticamente es necesario para tomar decisiones sobre su desarrollo futuro, actuando sobre problemas y prioridades de hoy, con el fin de alcanzar una imagen futura deseada y concertada.

Como instrumento de planificación el plan de ordenamiento territorial aporta enfoques, métodos y procedimientos que permiten acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio y facilita su generación.

Bajo la Ley 388 de 1997 se elaboró el concepto de ordenamiento del territorio y dice que el “ordenamiento del territorio municipal y Distrital comprende un conjunto

de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”<sup>17</sup>.

Como se observa, cada una de las definiciones se correlacionan y prácticamente dicen lo mismo y parte desde una ideología de estado para gobernar su territorio en su componente social y espacial. Además debe asegurarse que el Ordenamiento Territorial debe ser flexible y ajustarse según períodos y eventualidades que se presenten. Pero es indispensable garantizar la vigencia del plan mediante normas y por la población participante.

Siguiendo con la Ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 879 del 13 de mayo de 1998, se dice que las prioridades deben ser las relacionadas con la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la prevención de

---

<sup>17</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Ley de Desarrollo Territorial. “Ley 388 de 1997” (Julio 18). La Política Urbana del Salto Social. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico. P. 7



amenazas y riesgos naturales, las políticas y normas sobre conservación y usos de las áreas que sean de patrimonio cultural<sup>18</sup>.

La Ley dispone tres tipos de planes para elaborar el Ordenamiento territorial. Estos son el Plan de Ordenamiento territorial que tiene que realizarse para ciudades de más de cien mil (100.000) habitantes, el plan básico de ordenamiento territorial que tiene que hacerse para ciudades y regiones entre treinta mil (30.000) y cien mil (100.000) habitantes, y, por último los Esquemas de Ordenamiento Territorial que tienen que realizarse para ciudades y regiones con población menor a treinta mil (30.000) habitantes.

Estos planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial tienen que cumplir con una serie de componentes.

Un componente general constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo. Este componente comprende la totalidad del Territorio municipal y prevalece sobre los demás componentes

Un componente urbano constituido por las políticas acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano

---

<sup>18</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Decreto 879 del 13 de mayo de 1998. Por el cual se Reglamenta las Disposiciones Referentes al Ordenamiento del Territorio Municipal y Distrital y a los Planes de

Finalmente un componente rural, el cual está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la concerniente utilización del suelo.

La vigencia de cada uno de estos planes es de nueve años, subdividido en tres periodos constitucionales de las administraciones municipales. Se tendrán objetivos a corto plazo (tres años), mediano plazo (seis años) y largo plazo (nueve años).

Para el presente caso, corresponde realizar un Esquema de Ordenamiento Territorial según el artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

El componente general señala como mínimo contener los siguientes aspectos :

Los objetivos, estrategias y políticas territoriales de largo plazo, para la ocupación y el aprovechamiento del suelo municipal.

- La clasificación del territorio municipal en suelo urbano y suelo rural. Esta definición incluye la determinación del perímetro urbano para las cabeceras municipales de los corregimientos.

- La delimitación de las áreas de reserva para la conservación y protección del ambiente y los recursos naturales, y finalmente
- La determinación de áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

El componente urbano de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar y definir la estructura general del suelo urbano, en especial, los siguientes aspectos:

- El Plan de vías.
- El plan de servicios públicos domiciliarios.
- La expedición de normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

El componente rural de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada, por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

- Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

- Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
- Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos.
- Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.
- Equipamientos de salud y educación.

De esta manera se deja listo un arsenal teórico y de conceptos para abordar el Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal.

### **1.3. ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL**

De acuerdo al desarrollo del objeto propuesto, se requiere una amplia información de carácter biológico, geológico, climático, geomorfológico, hidrológico y edafológico para poder determinar la caracterización físico-biótica del área. Esto en conjunto con la dinámica social sobre este espacio servirá de base para aproximarse a caracterizar el funcionamiento espacial del municipio.

Lo anterior se obtendrá con información bibliográfica y de fuentes primarias con fotointerpretación y trabajo de campo para establecer el grado de degradación ambiental existente y la extensión real de la misma, además del uso que se le está dando hoy al suelo.

También se recogerá información de tipo primario y secundario de la ocupación histórica del área y la que ocupa actualmente el área de estudio y con la cual es permisible hacerse a una idea de la situación que ahora se presenta.

Se recurrirá a herramientas técnicas como el Autocad, un Sistema de Información Geográfica (SIG) para elaborar la cartografía y también hacer correlaciones gráficas del cambio del uso de la tierra en el tiempo, además de esquematizar procesos espaciales de una manera más sencilla rápida y didáctica

El SIG adoptado será el programa “MAPTITUDE” 4.0 y Arc-View 3.0; pues se ha demostrado que son programas eficaces en el manejo de cartografía temática.

Esta cartografía será presentada a escalas 1 : 50.000, para los aspectos rurales y 1 :5.000 y 1 :1.000 para los aspectos urbanos.

A continuación se presenta una síntesis metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Municipal. Esta metodología es la que el IGAC ha formulado para la realización de Planes y Esquemas de Ordenamiento territorial municipal<sup>19</sup>.

Desde este estudio se considera que la metodología adoptada por el IGAC es buena herramienta para la formulación de Esquemas de ordenamiento Territorial y no entorpece y se ajusta a lo estipulado en el decreto reglamentario 879 del 13 de mayo de 1998 para la formulación y ejecución de los mismos. Es más, da la leve impresión de que el decreto tuvo en cuenta esta metodología y no la del ministerio de desarrollo para la formulación de las normas a cumplir.

El plan de Ordenamiento Territorial consta de dos grandes fases, que a la vez se componen de diversas sub-etapas. Las fases grandes son la Formulación y la implementación, que se forman de manera interactiva. En la formulación se obtiene los mapas y documentos que representan alternativas y escenarios que conducirán a mejorar la calidad de vida y de la calidad de espacio.

La formulación está compuesta por las etapas de diagnóstico, evaluación y prospectiva territorial.

En la implementación se expresan los escenarios y alternativas de la fase anterior en un conjunto realizable de programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio

---

<sup>19</sup> IGAC. Bases Conceptuales y Guía Metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Santafé de Bogotá: IGAC, 1997. pp. 190

para alcanzar los objetivos del ordenamiento. Esta fase la integra las etapas de instrumentación, aprobación, ejecución, seguimiento y control. Cuadro 2.

En la etapa de diagnóstico territorial se orienta al conocimiento de la realidad urbana y rural y la identificación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del desarrollo territorial, que se identifica, en conjunto con los actores

Este diagnóstico permite evaluar, sintetizar y espacializar los principales factores de cambio. En este contexto se contribuye a explicar estructuras territoriales y sus dinámicas a partir del análisis de situaciones.

**Cuadro 2. Plan de Ordenamiento Territorial. Síntesis Metodológica**

FASE	ETAPAS	SUBETAPAS	SUBSISTEMAS				
			FÍSICO BIÓTICO	ECONÓMICO	SOCIAL	POLÍTICO ADMINISTRATIVO	FUNCIONAMIENTO ESPACIAL
FORMULACION	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decisión política</li> <li>2. Preparatoria</li> <li>3. Análisis</li> <li>4. Síntesis</li> <li>5. Evaluación aptitud - impacto</li> </ol>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Definición de objetivos de planeación y de ordenamiento territorial</li> <li>2 Objetivos de análisis de cada Subsistema</li> <li>3 Áreas o temas de análisis</li> <li>4 Metodología</li> <li>5 Relación con otros subsistemas</li> </ol> </div>				
	PREORRIPETIVO	-Evaluación aptitud - impacto Construcción de escenarios <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Tendenciales</li> <li>b. Alternativos</li> <li>c. Deseables</li> </ol>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definición del problema y escogencia del horizonte</li> <li>2. Construcción del sistema y escogencia del horizonte</li> <li>3 Recolección de información y elaboración de hipótesis</li> <li>4 Construcción de escenarios</li> <li>5 Diseño de estrategias</li> </ol> </div>				
IMPLEMENTACION	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instrumentación del plan</li> <li>2. Aprobación y adopción</li> <li>3. Ejecución</li> <li>4. Control y seguimiento</li> </ol>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px;">ESTRATEGIA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px;">PLAN DE ACCIÓN</div> </div>					

Fuente: IGAC, 1997.



El diagnóstico orientará la fase de construcción de escenarios y el diseño de estrategias y políticas de planificación en cuanto a: Regulación del uso del suelo, compatibilización de actividades en el espacio, desarrollo de procesos sustentables, expansión urbana, implementación de medidas de manejo y de gestión ambiental, dotación de servicios públicos, la localización de la inversión, el aprovechamiento de las ventajas competitivas y la construcción de estas.

Los aspectos básicos que se analizan en cada uno de los subsistemas son :

**1.3.1. Subsistema Físico - biótico.** Este comprende el análisis integral de factores y procesos formadores y modeladores del paisaje (Hidrología, climatología, geología, geomorfología, fauna, vegetación, etc.) e igualmente de la dinámica y transformaciones ecosistémicas que de su interacción se derivan y que se manifiestan como potencialidades y limitaciones. Se articulan y se representan en las unidades de paisaje. También hace parte integral de este análisis, la intervención y el impacto de las actividades humanas.

Se elaborará este subsistema a partir de información geológica elaborada por el INGEOMINAS, información climatológica a partir de los datos obtenidos en las estaciones climatológicas del IDEAM localizadas en el municipio y área circundante, información de suelos a partir del estudio de suelos del IGAC y

muestras seleccionadas en áreas específicas, Se elaborará un mapa de bosques a partir de fotointerpretación e información secundaria a partir del mapa de bosques de Colombia a escala 1: 500.000; el de coberturas del PNN y, se elaborará un mapa de uso del suelo a partir de fotointerpretación y corroboración en campo, Se elaborará la información hidrológica a partir de los datos de estaciones limnológicas del IDEAM localizadas en el municipio y se elaborará morfometría de cuencas, se establecerá el balance hídrico y la caracterización del clima, se elaborará un mapa de procesos geomorfológicos actuales a partir de fotointerpretación geomorfológica y corroboración en campo.

Con esta información se pretende obtener potencialidades en recursos geológicos, caracterización de suelos por su aptitud y la utilización que se le está dando a partir del uso de suelo actual, se obtendrá el mapa de riesgos naturales, se mapificará la distribución climática, se hará el balance hídrico y se hará caracterización de morfometría de cuencas.

Toda esta información de tipo espacial se correlacionará con cada uno de los otros subsistemas en la medida que sea necesario.

**1.3.2. Subsistema Económico.** Se ocupa del análisis del uso de la tierra, expresado en las diversas actividades que constituyen los sistemas de producción

y extracción, junto con sus componentes, entradas, salidas relaciones y su posibilidad de optimización en un desarrollo sustentable.

Para desarrollar este subsistema se recogerá información de tipo secundario sobre las entradas y salidas de productos y capital, se obtendrá información de tipo primario con los comerciantes de los diversos productos que se obtengan dentro del municipio y con mapas prediales se establecerá la tenencia de la tierra y su relación con este subsistema.

**1.3.3. Subsistema Social.** Trata los temas relacionados con el sistema de asentamientos humanos y sus aspectos demográficos, culturales, de organización y participación social.

Se mapificará la distribución de la población en el espacio con base en el estudio integral de la cuenca media del Río Chicamocha realizado por el IDEADE de la Universidad Javeriana, se recogerá el mapa predial y se clasificará la tenencia de la tierra, con el mapa de uso del suelo, el predial y el del Parque Nacional Natural el Cocuy se determinará el área de conflicto de uso en áreas del parque.

**1.3.4. Subsistema Político - Administrativo.** Se analiza la gestión institucional (administración municipal) y su relación con otros niveles territoriales o administrativos con referencia territorial.

También se hará análisis de los poderes políticos legales y extralegales y su conflicto por dominar el territorio.

**1.3.5. Subsistema de Funcionamiento espacial.** Se analiza la organización espacio - funcional derivada del sistema de los asentamientos humanos, de los flujos de relaciones entre las actividades (productivas, de reposición de fuerzas de trabajo, de consumo colectivo) y de su forma particular de distribuirse en el territorio, según las demandas de cada actividad y en general de la dinámica de intercambio de bienes y servicios.

Por otra parte en la etapa de prospectiva territorial se hace una evaluación de aptitud - impacto y donde se realiza la compatibilización de las potencialidades y restricciones del territorio con las expectativas sociales, la viabilidad institucional, los objetivos de desarrollo y las necesidades actuales y futuras del municipio.

Con base en los resultados síntesis del diagnóstico territorial se elabora una propuesta de alternativas de uso y orientación de los procesos de ocupación previa determinación de la capacidad de acogida del territorio.

La prospectiva del plan se basa en la observación del complemento futuro de las alternativas identificadas, para lo cual se apoya en el diseño y concertación de

una imagen objetivo, que se materializa en alternativas de uso y ocupación del territorio, aproximadas a las expectativas sociales, funcionalmente eficientes, ambientalmente sustentables y ajustadas a las políticas y estrategias de desarrollo previamente definidas en el plan de desarrollo. En síntesis la imagen objetivo se constituye en un escenario compatible y concertado del desarrollo territorial, basado en la modificación de tendencias no deseables y la exploración de nuevas alternativas. La propuesta de alternativa debe ser flexible y permitir ajustes progresivos a la imagen objetivo. El producto es diseño de escenario expresado en un conjunto de escenarios futuros.

Continuando con esta metodología sigue la etapa de implementación del plan. Esta es una fase operativa y de alto contenido político. Se diseñarán proyectos y acciones necesarias para alcanzar los objetivos del plan, se activan mecanismos de gestión previamente acordados, se aprueba el plan ante el Concejo Municipal y se pone en marcha los programas y proyectos. Por último se lleva el control y seguimiento.

Esta implementación consta de cuatro etapas. La primera es la instrumentación que consiste en presentar en términos ejecutables la imagen objetivo, se formulan proyectos para alcanzar los objetivos del plan. Se acompaña de una parte estratégica y se exponen las metas, productos y efectos, se presentan los presupuestos, cronogramas y mecanismos de gestión.

En esta etapa se debe definir la responsabilidad institucional en cuanto a producción de información, procesos, dotación de infraestructura, disponibilidad de recursos, tiempos, etc.

La segunda, es la aprobación del plan de ordenamiento territorial. Esta estará a cargo del Concejo Municipal. La aprobación es un tránsito hacia la normatividad local que otorgue el soporte jurídico del plan (acuerdo municipal).

La tercera etapa es la de ejecución. Esta etapa está acorde con dos finalidades que son proyectos a corto plazo y proyectos a largo plazo. Se entiende por proyectos a corto plazo los que sean ejecutables dentro de una sola administración y proyectos a largo plazo los que sean ejecutables durante varias administraciones. Un proyecto a largo plazo, mínimo debe ser a nueve años según la Ley 388 de 1997.

Por último se ejerce un control y seguimiento sobre los efectos positivos y negativos que la implementación del plan está produciendo a medida que avanza.