

II Parte

P a n o r a m a - R e g i o n a l

del Proceso de Ordenamiento Territorial



Una Lectura Nacional del Proceso de OTM

María Teresa Yepes 

En primer lugar es necesario advertir que ha sido tal la multiplicidad y variedad de situaciones que se han presentado a lo largo del proceso de implementación de la Ley 388 de 1997, que se torna complejo hacer una categorización y síntesis de las mismas, que permitan hacer una sola categorización que de cuenta de ellas. Cada uno de los 1075 municipios del país presenta características y niveles de complejidad particulares, que obviamente hacen de cada uno un caso particular.

Sin embargo, desde la perspectiva ambiental podemos hacer referencia, en términos generales, a las siguientes situaciones:

1. La presencia en el territorio nacional de áreas o porciones de territorio que si bien forman parte del territorio municipal, su manejo y administración está regulado por normas particulares que no necesariamente fueron consideradas por la Ley 388 de 1997. Entre ellas tenemos:
 - Areas de Parques Nacionales Naturales
 - Reservas Forestales
 - Resguardos Indígenas
 - Territorios Colectivos
 - Otros Ecosistemas Estratégicos de carácter nacional y regional

Las dificultades que se presentan en los municipios donde confluyen este tipo de territorios son las siguientes:

- a. ***Sobre las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:*** Al constituirse como áreas de interés nacional cuya administración está en cabeza de este nivel, son

muchos los municipios que consideran que no tienen ninguna responsabilidad sobre ellas, y la dejan en muchos casos por fuera de sus planes de ordenamiento. Aunado a esto se encuentra una serie de conflictos generados por la ocupación y presión que la población está ejerciendo sobre estas áreas, en detrimento de la riqueza natural que ellas albergan, situación que es propiciada por la falta de oportunidades que otros territorios ofrecen a la población y que finalmente los obliga a ocupar estas zonas.

Situaciones como la presencia de cultivos ilícitos - que es prácticamente el común denominador en las diferentes áreas no solamente de Parques Nacionales, sino en zonas de reserva forestal y resguardos indígenas, entre otros, aunado a la presencia del conflicto armado y la violencia en general toman aún más complejas las posibilidades reales de ordenar estos territorios.

- b. Reservas Forestales:** En el país existen municipios cuya mayor parte o la totalidad de su territorio está constituido como una reserva forestal. En este sentido, las posibilidades de estos municipios para generar su desarrollo y aplicar los contenidos de la Ley 388 de 1997, se ven limitadas por las restricciones que les impone la legislación actual en materia de reservas forestales.

Para dificultar aún más la situación, muchas de estas áreas se encuentran en zona de frontera, y esta legislación limita aún más las posibilidades de estos municipios de tomar decisiones respecto de su territorio.

Ante esta situación, no cabe otra posibilidad que la de pensar en modelos de desarrollo conforme con las características ambientales de estos territorios, que permitan un tratamiento de los mismos conforme con estas características, pero que a la vez ofrezca oportunidades a las comunidades allí asentadas; modelos que no necesariamente son los que está propiciando la Ley 388 de 1997.

- c. Resguardos Indígenas y Territorios Colectivos:** Con estos territorios se presenta una situación similar a la de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales y las Reservas Forestales. Es decir, están regulados por un régimen especial, que no fue considerado por la Ley 388 de 1997. Son minorías cuyos "sistemas de planificación y ordenamiento" difieren de las lógicas que se manejan en el resto del territorio, pero que de igual manera y en la medida que forman parte del territorio municipal deben ser consideradas por el POT.

Desde esta perspectiva se presentan las contradicciones, en muchos casos irreconciliables, entre las lógicas de desarrollo que manejan las minorías étnicas y las del llamado "blanco".

- d. Otros Ecosistemas Estratégicos de carácter nacional y regional:** Al respecto se quiere hacer referencia a los ecosistemas compartidos entre dos o más entidades territoriales, cuyo manejo debe ser concertado entre éstas.

El tema de la concertación entre más de dos entidades territoriales para efectos de un manejo adecuado del territorio que supere los límites municipales, ha sido una de las grandes debilidades del proceso. Si bien la ley no lo está prohibiendo, la interpretación que se ha hecho de ella, ha conducido a que las entidades territoriales no consideren su ordenamiento más allá de sus límites político-administrativos, lo cual resulta contraproducente, especialmente desde la perspectiva ambiental. Existen temas como

la definición de usos de la tierra en las fronteras municipales, el manejo de cuencas hidrográficas, la disposición y manejo de residuos sólidos, amenazas y riesgos, entre otros, que por sus características requieren de un tratamiento concertado y coordinado entre las diferentes entidades territoriales, es decir, de un manejo y visión regional de los mismos.

2. Actores que intervienen en el proceso

Respecto a este punto, uno de los principales problemas que ha presentado el proceso de ordenamiento a nivel municipal está relacionado con el tipo de actores e intereses presentes en el territorio y su participación en las decisiones de ordenamiento que adopte el POTM. Hace referencia a las lecturas que cada uno de ellos hace del territorio de acuerdo con sus propios intereses. En los casos donde se presentan las situaciones enunciadas en el numeral anterior, encontramos la visión del indígena, del negro y del “blanco”, cada una respondiendo a lógicas e intereses disímiles, en las que priman, por lo menos en los dos primeros, intereses de tipo cultural antes que económicos.

Por otra parte, existen otros territorios donde hay otro tipo de actores: El sector privado, los gremios, la academia, las ONG's, el ciudadano común, el campesino, el urbanizador, que tienen intereses de diverso orden, que deben ser conciliados en el proceso de ordenamiento.

Desde esta perspectiva, el proceso de ordenamiento se torna aún más complejo, dado que no se trata de manejar solamente el medio físico como tal, sino, por el contrario, y especialmente, se trata de ordenar y conciliar diversos intereses sobre un mismo territorio. En tal sentido, el hecho de que la Ley haya impuesto límites de tiempo para la adopción de los planes, ha constituido uno de los factores que han incidido negativamente en la posibilidad de desarrollar verdaderos procesos participativos alrededor de los POTM.

3. Las Instituciones y el Régimen de Competencias

Una de las principales dificultades que se presentan para la implementación de la Ley 388 de 1997, hace referencia a las competencias que en materia de ordenamiento de cada uno de los niveles territoriales establece la Ley en su artículo 7, que se constituyen en marco de referencia para los desarrollos que realicen los municipios a través de sus planes.

Temas como la localización de grandes proyectos de infraestructura, localización de formas generales de uso de la tierra, el sistema de ciudades, política de población, entre otros, aún no han sido debidamente desarrollados por las entidades del orden nacional que tienen la competencia para ello. Esta misma situación se presenta con las competencias atribuidas por la ley a los departamentos.

En materia ambiental, especialmente al nivel de las autoridades ambientales en el orden regional, que en principio serían las encargadas de proporcionar el marco de referencia ambiental regional para el ordenamiento, aún se presentan vacíos de información, que en la mayoría de los casos coinciden con los territorios a que se hacía referencia en el numeral 1 de este documento.

Son zonas cuyas áreas de jurisdicción son supremamente extensas, con presencia de Areas de Parques Nacionales, Reservas Forestales, Areas de alto valor ecosistémico y, por tanto, de alta biodiversidad, baja densidad de población, presencia de cultivos ilícitos y conflicto armado, con características más rurales que urbanas, sistemas de comunicación deficientes, bajos niveles de ingreso y aislamiento de los grandes centros donde se concentra la mayor cantidad de servicios. Allí encontramos regiones del país como la amazonia colombiana, la Orinoquia, el Chocó Biogeográfico, Magdalena Medio, Macizo colombiano, entre otras, cuyos municipios presentan un significativo atraso en el proceso de formulación de los POTM.

Estas características inciden de igual manera en la capacidad y en la posibilidad real de actuación de las autoridades ambientales que tienen presencia en estos territorios.

Los pocos avances, con que cuentan en materia de zonificación ambiental, de información actualizada, de indentificación de conflictos ambientales por las amplias extensiones de territorio que manejan, la posibilidad de coordinación, asesoría y asistencia técnica a estos procesos, sumado a su baja capacidad financiera, generan dificultades que impiden que éstas puedan atender con la debida oportunidad y con la calidad necesaria a las entidades territoriales de su jurisdicción en el proceso de ordenamiento.

Por otra parte, la falta de coordinación efectiva y de unidad de criterio entre las entidades del orden nacional con competencia en el tema, en cuanto a la definición de lineamientos, directrices y prestación de asesoría y asistencia técnica, se ha constituido en una dificultad que hasta la fecha no ha sido posible superar, a pesar de los esfuerzos que en tal sentido se han realizado.

Cada una de ellas ha venido asumiendo, a partir de su competencia, la atención a las entidades territoriales, y ha respondido a demandas concretas por parte de las entidades territoriales, y para el caso del Ministerio del Medio Ambiente, por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que dentro de la estructura del Sistema Nacional Ambiental y de acuerdo con lo establecido en la Ley 99 de 1993, son las encargadas de prestar la asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales de su jurisdicción en los procesos de planificación y ordenamiento.

182 El nivel departamental, de igual manera, se presenta como una instancia que en la mayoría de los casos ha jugado un papel pasivo en lo que respecta al apoyo a los municipios para la formulación de los POTM. Esto se hace mucho más palpable en las regiones del país que tienen con características similares a las que presentan las Autoirdades Ambientales y los Municipios.

Acciones Institucionales de Codechoco para el Ordenamiento Territorial Municipal

Jesus Nicolás Abadía Moya 
Subdirector de Planeación Codechocó

La Corporación Nacional para el Desarrollo del Choco, hoy Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Choco - CODECHOCO, fue creada el 22 de mayo de 1968 por medio del Decreto 760, como establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

La principal función que se le asignó fue promover el desarrollo económico de la región en el área de su jurisdicción, y atender especialmente la conservación, defensa, administración y fomento de los recursos naturales.

Por medio del Decreto 082 de 1970 asume las funciones asignadas al Comité de acción ciudadana pro - remodelación de Quibdó, y es adscrita al Ministerio de Agricultura según Decreto 1454 del mismo año. Durante el período comprendido entre 1970 a 1975, los esfuerzos de la entidad estuvieron orientados hacia la construcción de las carreteras Animas - Bahía Solano, Cartago - Novita y Manizales - Pueblo Rico - Tadó, así como al mejoramiento de la vía Quibdó - Medellín, con el Ministerio de Obras Públicas. Con el INCORA inició la carretera Acandí - Balboa - Unguía - Santa María.

En materia de navegación y puertos se instaló un muelle flotante de 60 toneladas en Bahía Solano; con la Armada Nacional se estableció un servicio regular de cabotaje con una barcaza de 50 y un barco de 30 toneladas.

Otras ejecutorias de CODECHOCO en el período indicado son: Los estudios para la Central Hidroeléctrica del Bajo San Juan, el relleno de terrenos inundables en Quibdó, colectores de aguas lluvias, construcción de la Plaza de Mercado y las obras básicas para la construcción del Malecón de Quibdó; construcción de la pista del aeropuerto de Nuquí

y mejoramiento de la pista de Bahía Solano, y elaboración de los primeros mapas del departamento del Chocó, con base fotogramétrica y curvas de nivel, en convenio con el IGAC.

A partir de 1976 las Corporaciones Autónomas Regionales son adscritas al Departamento Nacional de Planeación y de acuerdo con las nuevas directrices son básicamente entes planificadores. Entre 1976 y 1980, la entidad se encarga fundamentalmente de la coordinación del Plan Chocó de Inversiones y a partir de 1980 de la ejecución del proyecto de Desarrollo Integral Agrícola y Rural (DIAR), ambos auspiciados por el convenio Colombo - Holandés de 1966.

En 1980, mediante el Decreto 366, asume las funciones de administración, manejo y conservación de los Recursos Naturales Renovables en las cuencas hidrográficas de los ríos Quito y Andágueda (Alto Atrato), en un área de 250.000 hectáreas aproximadamente.

Más adelante solicita el manejo, administración y conservación de los Recursos Naturales en la Cuenca del río Atrato y la vertiente occidental del golfo de Urabá, la cual se le otorga por medio del Decreto 3449 de 1983. Además, el Decreto 1697 de 1985 amplía las funciones de la entidad, especialmente en las áreas de planeación, manejo integral de cuencas hidrográficas, fronteras, etc.

En enero de 1985, a través del Decreto 273 se aprueba la organización interna y se fijan las funciones de las dependencias de la Corporación presentadas en el Acuerdo número 31 de 1984, el cual no se implementa en su totalidad por falta de recursos suficientes para su financiación.

El Decreto 077 de 1987 sobre descentralización administrativa y reforma municipal, en su artículo 57, le suprime algunas funciones a las Corporaciones, a partir del 1° de enero de 1990, y se las transfiere a los municipios.

En 1993, a través de la Ley 99, el Gobierno Nacional creó el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y definió las funciones de las Corporaciones. La Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó se convirtió en "Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, CODECHOCO", se le amplió el área de su jurisdicción a todo el territorio departamental y se le otorgaron derechos como primera Autoridad Ambiental del Departamento.

Desde su creación hasta 1993 CODECHOCO asumió diversas funciones y responsabilidades que ejecutó de manera dispersa a través de los años. Estas actividades, no contaron con la capacidad técnica, administrativa y operativa necesarias para impulsar y articular un verdadero esquema de planeación en el que se definieran políticas y estrategias de acción orientadas a tomar importantes decisiones respecto al desarrollo integral del departamento y en la administración, manejo y control de los recursos naturales renovables del área de su jurisdicción.

1. Marco Geográfico

El área de jurisdicción de CODECHOCO es todo el departamento del Chocó localizado en la región Pacífica, al noroccidente colombiano, con una extensión de 47.530 Km²,

distribuidos en 26 municipios. Posee costa sobre el mar Caribe y el océano Pacífico, y alberga en su territorio una población de 375.782 habitantes. Posee cinco grandes cuencas: Atrato, San Juan, Baudó, Litoral Pacífico y margen occidental del golfo de Urabá.

La mayor parte del territorio del departamento se halla dentro de la zona de calmas ecuatoriales, donde el régimen de lluvias se prolonga durante todo el año y alcanza precipitaciones hasta de 12.000 mm (Tutunendo). La temperatura ambiente promedio es de 29 grados centígrados, con un alto grado de humedad relativa.

Sus principales accidente orográficos son la serranía del Baudó, con su máxima altura en el alto del Buey (1.810 msnm), y sigue paralelamente a la Costa Pacífica hasta unirse con la del Darién; y las estribaciones y accidentes del flanco occidental de la cordillera Occidental.

El Litoral Pacífico, las cuencas hidrográficas del Atrato, San Juan y Baudó y el margen occidental del golfo de Urabá conforman un territorio que posee la más variada y rica gama de reservas bióticas (vegetales, animales, hongos, protistas, moneras, etc.), como consecuencia de su ubicación y clima, por lo cual se constituye en un reservorio de la biodiversidad de Colombia y del mundo.

La región se caracteriza por tener una economía que depende de la dotación ambiental, específicamente del bosque, ríos y mares, y sus principales productos son la madera, oro y en menor escala los peces.

En relación con los asentamientos humanos, en la región encontramos tres grandes grupos étnicos: Los afrocolombianos, que son aproximadamente el 90% de la población total; los grupos étnicos indígenas (embara, katíos, waunana, embara - katíos), que equivalen a un 5%, y los mestizos, que están ubicados en su mayoría en la Subregión del Darién y en los municipios del Carmen de Atrato y San José del Palmar, son el 5%.

En cuanto a las características poblacionales, el principal centro urbano lo constituye su capital Quibdó, con una población de 113.473 habitantes (Censo de 1993), provenientes de todo el departamento y de otras regiones del país, especialmente de Antioquia y Risaralda. A la capital le sigue en importancia la ciudad de Istmina, Tadó, Riosucio y el Carmen del Atrato. La mayor parte de la población del departamento se encuentra ubicada a orilla de los ríos y sus afluentes, que se utilizan como principal vía de comunicación.

En el aspecto socioeconómico, la principal problemática de la región es la baja calidad de vida de sus pobladores, determinada por los irrisorios ingresos de la familia, inequidad en el acceso a los servicios sociales básicos y oportunidades de trabajo. Las principales actividades económicas de la población son: La minería, la explotación forestal y la agricultura de subsistencia.

2. Situación Ambiental

Desde la época de la colonia hasta la actualidad, el territorio chocoano ha soportado un constante saqueo de sus recursos naturales, los cuales han beneficiado a otras regiones sin generar desarrollo interno.

La problemática ambiental del departamento del Chocó se resume de la siguiente manera:

- Deficiente control, vigilancia y monitoreo de los recursos naturales y del ambiente por parte de las entidades competentes. Así mismo, ha sido evidente la debilidad y descoordinación Institucional.
- La actividad minera ha producido impactos preocupantes sobre el medio ambiente natural y la vida humana, principalmente en los componentes hídricos, biológicos, geosférico, en la cuenca alta de los ríos Atrato y San Juan.
- El recurso forestal en el departamento viene siendo deteriorado de manera considerable, fundamentalmente en el Bajo Atrato, Bajo San Juan y Bajo Baudó. Este problema acarrea a la vez erosión, sedimentación, contaminación hídrica y pérdida de biodiversidad.
- La población, especialmente la de las áreas rurales presenta altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, lo cual, sumado a la deficiente educación y conciencia ambiental, ocasiona la pérdida de la biodiversidad y destrucción de los recursos naturales.
- Los asentamientos humanos presentan serias deficiencias en materia de saneamiento básico, pues la mayoría de las poblaciones carecen de servicios públicos, y donde éstos existen no se cuenta con sistema de tratamiento. La deforestación de las cuencas abastecedoras de acueductos, unido al incontrolado vertimiento de residuos sólidos y líquidos, acentúa el problema señalado y tiene graves repercusiones sobre la salud humana.
- La carencia de título de propiedad y/o la deficiencia en el saneamiento jurídico sobre el territorio tradicionalmente ocupado por las comunidades afrocolombianas e indígenas, facilita la explotación irracional de los recursos naturales renovables y no renovables, sin que nadie se responsabilice del daño ambiental ocasionado.
- Colonización no dirigida que destruye considerablemente los ecosistemas frágiles del bosque húmedo tropical, y origina choques culturales en la plataforma adaptativa del afrochocoano y en su interacción con la base natural.
- Desconocimiento de la biodiversidad existente en todos sus niveles y la no valoración de la misma por carecer de investigación, proceso de capacitación y divulgación al respecto.
- Economía de enclave de los recursos naturales renovables y no renovables (madera, oro, platino, pesca, suelos), lo cual no permite que se reviertan los beneficios originados por la transformación de la materia prima.
- Utilización de tecnologías inapropiadas para el desarrollo de prácticas de manejo, uso y aprovechamiento de la dotación ambiental.
- Deficiente consolidación y cobertura de programas de educación ambiental contextualizados que apunten a sensibilizar y concientizar a la comunidad para la valoración, uso y manejo adecuado de los recursos naturales.

- Falta de planificación ambiental y ordenamiento territorial.

De todo lo anterior cabe señalar como principales problemas ambientales en el departamento, sobre los cuales CODECHOCO concentrará sus acciones en el período 1995 - 1997, los siguientes:

- La destrucción de ecosistemas por actividad minera.
- La pérdida de biodiversidad por deforestación.
- La falta de programas continuos de educación ambiental.
- La degradación de las cuencas abastecedoras de acueductos y ausencia de programas de saneamiento básico.
- El débil desarrollo Institucional para una eficiente gestión ambiental.

3. Cuencas Hidrográficas

El Chocó está formado por tres valles continuos entre los que transcurren los ríos San Juan, Atrato y Baudó, que desembocan a los océanos Pacífico y Atlántico. A estos los bordean, por el oriente, la cordillera Occidental y por el occidente la Serranía del Baudó. El río Atrato, que riega el Valle del mismo nombre, es considerado como el más caudaloso del mundo en relación con su longitud.

3.1. Cuenca del Atrato

Tiene un área de 35.000 Km², donde se encuentran ubicados los municipios del Carmen de Atrato, Lloró, Bagadó, Atrato, Cantón de San Pablo, Quibdó, Bojayá, Riosucio, Unguía y dos municipios de Antioquia. Es la principal arteria fluvial comercial del departamento del Chocó.

El río Atrato tiene una longitud de 750 Km, de los cuales 508 son navegables desde Quibdó hasta sus bocas; recibe unos 150 ríos y 350 arroyos aproximadamente y arroja un caudal de 4.000 M³/seg. al océano Atlántico. Cabe anotar que este río nace en los farallones del Citará y desemboca por sus 15 bocas al golfo de Urabá; baña el valle de su mismo nombre; este valle está cubierto en su mayoría por bosques húmedos tropicales, y se presentan en la parte norte ecosistemas de humedales.

Los principales ecosistemas de la cuenca son:

- Hídricos (ciénagas, pozos, pantanos, estuarios).
- Terrestre (diques, aluviales, terrazas y formaciones típicas como catival, pangamal y bosques mixtos de colinas).

Los principales recursos florísticos y faunísticos corresponden a maderables para uso industrial y doméstico, plantas medicinales y cultivos de pancoger, entre los primeros; y recursos hidrobiológicos y de caza entre los segundos.

En el área de influencia de esta cuenca hidrográfica se encuentran el Parque Natural de los kátios (72.000 hectáreas) y la reserva natural forestal las Teresitas (58.126); emporios de biodiversidad.

3.2. Cuenca del San Juan

Cuenta con un área de 12.000 Km.², en una longitud de 400 Km., de los cuales 264 Km. son navegables, con un caudal de m³/seg.

En esta cuenca se encuentran los municipios de Tadó, Istmina, Condoto, Nóvita, Sipí, Litoral del San Juan y San José del Palmar.

El río San Juan baña el valle de su mismo nombre, y es una de las subregiones más ricas en recursos maderables y minerales (oro y platino).

El principal ecosistema acuático es el complejo de estuarios; y entre los terrestres, los bosques de naidizal, sajal, natal, y mixtos de colinas. Entre los principales recursos faunísticos están los de caza y los hidrobiológicos, principalmente en la cuenca baja. Respecto a los florísticos, se encuentran fundamentalmente los maderables para la industria y el uso doméstico.

En esta cuenca se sitúa el Parque Natural de Tatamá y la Serranía de los Paraguas, que es uno de los pocos bosques de niebla relictuales del mundo. Igualmente CODECHOCO y la CARDER comparten la gestión ambiental en la parte alta de la cuenca.

3.3. Cuenca del Baudo

Tiene un área de 375 Km², y en ésta se encuentran los municipios de Alto Baudó y Bajo Baudó. El río Baudó tiene una longitud de 180 Km y vierte un caudal de 200 m³/Seg. al océano Pacífico. Nace en el Alto del Buey y desemboca en el océano Pacífico, conforma un valle fértil y al final presenta estuarios bien definidos, que constituyen el principal ecosistema acuático y bosques mixtos de colina entre los terrestres.

3.4. Cuenca del Litoral Pacífico Chocoano

Está conformada por los municipios de Juradó, Nuquí, Bahía Solano y el área costera del Bajo Baudó y Litoral del San Juan, en una extensión de 3.788Km². Presenta ecosistemas de esteros, estuarios, manglares y oceánicos en el área litoral — marítima, y en el área terrestre, ecosistemas de naidizal, natal, sajal y bosques mixtos de colina.

Los principales recursos naturales están representados por peces y camarones, entre los hidrobiológicos, y la madera entre los florísticos. En esta cuenca se encuentra el Parque Natural de la Ensenada de Utría, que constituye hacia el futuro la principal oferta regional de turismo ecológico.

3.5. Cuenca de la Margen Occidental del Golfo de Urabá

Está constituida por el área litoral del municipio de Unguía y la totalidad del Municipio de Acaandí, con una extensión de 2.700Km². Los ecosistemas predominantes son bosques mixtos de terrazas altas y colinas, y en la parte marítima, el estuario y el área oceánica.

Los principales recursos están representados por peces y camarones. En esta zona se encuentran lugares de nidación de tortuga canaá y representa uno de los atractivos para el desarrollo ecoturístico.

4. Acciones Internas

En los dos años de desarrollo de la ley 388 1997, CODECHOCO, en cumplimiento del artículo 31 de la ley 99/93 y específicamente de los numerales 2 y 5, ha desarrollado las siguientes acciones:

4.1. Apropiación Normativa

Después de sancionada y publicada la ley 388 de 1997, la entidad realizó un proceso de reflexión sobre su responsabilidad y actuación en esta norma, dentro de su régimen de máxima autoridad ambiental en el departamento, y atendiendo las implicaciones expresada en artículos como los siguientes: Artículo 1° numeral 2; Artículo 2° numeral 1; Artículo 3° numeral 2 y 3; Artículo 6° numeral 1; Artículo 10° literales a, b; Artículo 24° numeral 1.

Esta reflexión permitió que la entidad clarificara su accionar, estableciera los procedimientos que debía seguir y evaluara los recursos que disponía para abordar este proceso.

4.2 Conformación del Equipo Técnico Institucional para Abordar el Proceso de Asesoría y Acompañamiento

La entidad conformó un equipo técnico permanente interdisciplinario para hacer asesorías, capacitación y acompañamiento a los entes territoriales, estructurado de la siguiente manera:

NOMBRE Y APELLIDOS	CUALIFICACIÓN	RESPONSABILIDAD
<i>Jesús Nicolás Abadía Moya</i>	Subdirector de planeación zootecnista, Esp. en planeación y administración del desarrollo regional, gerencia de recursos naturales y diplomado en Agroecología	Coordinador del proceso
<i>Yovanny Rodríguez Córdoba</i>	Profesional Especializado Administrador agropecuario Ma. en educación y desarrollo comunitario	Técnico de apoyo
<i>Jesús Alexis Moya Gamboa</i>	Profesional Especializado Ing. Agrónomo Esp. evaluación de estudios de impacto ambiental	Técnico de apoyo
<i>Remy Rodney Castillo Borja</i>	Profesional Especializado Ing. Sanitario Esp. gerencia de los recursos naturales Diplomado en Proyectos	Técnico de apoyo
<i>Dario Cujar Coutin</i>	Profesional Especializado Ing. de minas Esp. gerencia de los recursos naturales	Técnico de apoyo
<i>Emilio Moreno Chaverra</i>	Profesional Especializado Ing. Geólogo Esp. evaluación de estudios de impacto ambiental	Técnico de apoyo

4.3 Capacitación del Equipo Técnico

Se realizó un proceso interno de capacitación en los asuntos normativos y metodológicos sobre el ordenamiento territorial

4.4 Elaboración de Plan de Acción y Material de Apoyo

Teniendo en cuenta la responsabilidad institucional se elaboraron diferentes materiales técnicos didácticos para apoyar a las administraciones municipales e ilustrarlas en el tema; éstos se hicieron teniendo en cuenta las disposiciones del nivel central y las características del medio, estos materiales se detallan más adelante. Además se concertó con las administraciones el siguiente calendario de trabajo:

ETAPA	TIEMPO	
	DESDE	HASTA
1. Valoración	Julio 1	Julio 15
2. Alcances	Julio 16	Julio 30
3. Prediagnóstico	Agosto 1	Agosto 15
4. Diagnostico	Agosto 16	Septiembre 30
5. Formulación	Octubre 1	Octubre 30
Aprobación	CODECHOCO NOV. 1	Noviembre 30
Aprobación	CONCEJO DIC. 1	Diciembre 30
6. Implementación		
7. Evaluación		

El anterior cronograma obedecía al plazo impuesto por la ley 388 de 1997, (31 de diciembre de 1999); con la ampliación del plazo, las administraciones municipales establecieron sus propios cronogramas de trabajo.

5. Acciones Externas

5.1. Realización de Eventos de Capacitación a Funcionarios de las Administraciones Municipales y Sociedad Civil

- Durante 1988 y 1999 se realizaron talleres de capacitación en los siguientes municipios: Quibdó, Tadó, Canton del San Pablo, Istmina, Condoto, Novita, Litoral del San Juan, Bajo Baudó, Alto Baudó, Acandí, con la siguiente temática: Ley 388/97, Los POTM, Proceso elaboración de los POTM, la participación comunitaria en la formulación de los POTM, el componente ambiental en los POTM.
- En el transcurso del presente año se está desarrollando un ciclo de talleres regionales con las administraciones municipales y las firmas consultoras, para reflexionar y construir consenso en torno al funcionamiento espacial y el desarrollo regional, con

el propósito de establecer y emprender acciones conjuntas e insertarlas en los planes de ordenamiento territorial. A la fecha se tiene ya una primera propuesta para la región del San Juan, y se tiene proyectado trabajar para finales de abril la regional Costa Pacífica y reprogramar los talleres de las regionales Atrato y Urabá, los cuales no contaron la suficiente concurrencia.

- Se han desarrollado procesos de capacitación dirigidos a los concejales y personeros de los diferentes Municipios para garantizar la participación comunitaria e ilustrar a los concejales en la importancia del POTM y su aprobación por parte de estas corporaciones.

5.2 Remisión de Documentos a las Administraciones Municipales

Técnica para orientarlos y apoyarlos en la formulación de los POTM:

- Términos de referencias para el componente ambiental de los POTM adoptados por Codechocó.
- Criterios para la evaluación y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.
- Bases para el acompañamiento de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.
- El componente ambiental en el ordenamiento territorial.
- Planeamiento territorial.
- El ordenamiento territorial.
- Información disponible en INGEOMINAS relacionada con los POTM.
- Lineamientos generales establecidos por el Ministerio del Medio ambiente para la inclusión de las áreas naturales protegidas en los POTM.
- Lineamientos territoriales establecidos por el Ministerio de Minas y Energía para las zonas con potencial minero energético,
- Ley 507 de 1999, la cual dicta algunas disposiciones sobre la ley 388 de 1997.
- Decreto 150 de 1999

5.3 Acercamiento Institucional a Nivel Departamental y Nacional para Cooperación Horizontal

En lo relacionado con este aspecto CODECHOCO, ha desarrollado las siguientes acciones:

- Se solicitó información, dirigida a la doctora Patricia Charon de Ulloa de la Universidad del Valle, al doctor Orlando Malavor Calderón de la Comisión Colombiana de Oceanografía y al Capitán Jairo Peña Gómez, director Centro de Investigaciones Oceanografía e hidrografía, sobre los estudios e investigaciones de las áreas costeras del Pacífico, relacionados con los municipios costeros del Chocó.
- Se solicitó al doctor Oscar Escobar, de FONADE, financiamiento para las administraciones municipales en lo relacionado con la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, solicitud que fue acogida de forma positiva, y se les notificó a los

alcaldes la aceptación de FONADE para financiar los Planes de Ordenamiento Territorial y los requisitos que debían llenar.

- Se informó a la doctora Ana Mejía Parra jefe de la Unidad de ordenamiento Territorial del Ministerio del Medio Ambiental, los adelantos de los municipios en el proceso de formulación de sus Planes de Ordenamiento Territorial, especificando los obstáculos que presentaban los municipios, con el propósito de conseguir apoyo de esta instancia.
- Se remitió al doctor Ricardo Carrillo Carrillo jefe de la Unidad de política Ambiental del DNP, un formulario diligenciado en el que se pretendía estructurar una propuesta de apoyo para los municipios y CODECHOCO.
- Se informó a la doctora Claudia Martínez Zuleta, Viceministra de Coordinación del SINA en el Ministerio del Medio Ambiente, la situación de los municipios con respecto a la formulación de sus Planes de Ordenamiento Territorial, y se solicitó recursos económicos para apoyarlos.
- En 1998 se realizaron acciones tendientes a aglutinar las diferentes entidades del departamento comprometidas en el tema (INCORA, IGAC, Plan Pacífico, INURBE y la Gobernación) para integrar acciones y coordinar el trabajando con las administraciones municipales; la respuesta de estas instituciones fue nula. Así mismo, se realizaron las acciones necesarias para operativizar la Comisión Departamental Permanente de Ordenamiento Territorial del Chocó, creada por la Gobernación mediante decreto 175 de 1999, pero debido a la situación de las dos últimas administraciones departamentales no ha sido posible hasta la fecha poner a funcionar esta comisión.
- Se coordinó con los doctores Diomes Londoño Maturana y María Victoria Cifuentes ramirez, directora de la Unidad Coordinadora PAMRN del Ministerio del Medio Ambiente, la formulación y operativización de la propuesta formulación e implementación de un proceso piloto de ordenamiento territorial, en el territorio colectivo de la ACIA, como experiencia piloto para el Pacífico.
- Se ha participado en diferentes escenarios a nivel nacional en debates y capacitaciones relacionados con el ordenamiento territorial.
- Se ha trabajado coordinadamente con IGAC Pereira, INGEOMINAS Medellín en procesos de capacitación; con este último se coordinó la elaboración del mapa de riesgos y amenazas del municipio de Quibdó, el cual se le entregó a la administración municipal y a la biblioteca del Banco de la República.

5.4 Asesorías y Consultas Telefónicas

Desde un principio la entidad dispuso de una línea telefónica, para hacer monitoreo permanente y responder a las inquietudes y sugerencias que presentaran las administraciones municipales y firmas consultoras en el proceso de formulación; este medio surtió poco efecto, por cuanto las administraciones municipales han sido apáticas con esta responsabilidad.

5.5 Asesorías y Consultas Presenciales

- A través de la Subdirección de Planeación: es la responsable a nivel institucional del proceso de ordenamiento a nivel departamental, coordina todas las actividades relacionadas con este tema, evalúa los proyectos presentados y emiten conceptos técnicos; esta dependencia ha estado atendiendo las consultas de todos los municipios y dado los lineamientos respectivos en cada caso, la metodología de trabajo ha sido la siguiente: suministro de materiales (metodologías, estudios técnicos y cartográficos). Reuniones con las firmas consultoras para aclarar situaciones referente a diversos aspectos relacionados con los contenidos de los documentos que se han presentado para evaluación de la entidad, de lo cual se han dejado actas, reuniones con concejales, personeros y comunidad en general.
- A través de las oficinas zonales en los diferentes municipios del departamento se desarrollan continuamente actividades utilizando el recurso humano técnico de campo, a los cuales se les ha incluido dentro de sus programaciones de trabajo actividades de asesorías en las diferentes etapas del proceso, especialmente en la fase diagnóstico.

5.6 Recursos Técnicos de la Entidad al Servicio de los Municipios

- *Sala de sistemas*: se cuenta con una unidad computarizada (*hardware* y *software*) para la elaboración de los diferentes mapas que exige la ley, a partir de la zonificación ecológica del Pacífico realizada por el IGAC.
- *Centro de documentación*: cuenta con diferentes estudios técnicos e investigaciones realizadas en diferentes partes del departamento, al igual que con referencias bibliográficas sobre el tema.

5.7 Resultados de la Evaluación de las Propuestas Presentadas a Consideración de Codechoco

A la fecha han presentado proyectos de ordenamiento y/o documentos de avances para consideración de CODECHOCO, los municipios que se detallan en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN DE LOS DOCUMENTOS POTM PRESENTADOS A CODECHOCO			
Municipio	Tipo de documento presentado	Numero de veces	Resultado
Quibdó	Proyecto de ordenamiento	1	Devuelto para ajuste
Bajo Baudó	Proyecto de ordenamiento	6	Devuelto para ajuste
Lloró	Diagnóstico	1	Devuelto para ajuste
San José del Palmar	Proyecto de ordenamiento	2	Devuelto para ajuste
Nuquí	Diagnóstico	2	Devuelto para ajuste
Bahía Solano	Diagnóstico	2	Devuelto para ajuste
Sipi	Proyecto de ordenamiento	3	Devuelto para ajuste
Alto Baudó	Prediagnóstico	1	Devuelto para ajuste
Condoto	Diagnóstico	1	Devuelto para ajuste
Litoral del San Juan	Diagnóstico	1	Devuelto para ajuste
Carmen de Atrato	Prediagnóstico	1	Devuelto para ajuste

Evaluación de Planes de Ordenamiento Territorial en el Departamento del Atlántico

Carlos Arias y Patricia Rosales

La ley 388 de 1997 y la ley 99 de 1993 establecen que las Corporaciones Autónomas Regionales participan dentro del proceso de planificación y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios de su jurisdicción en lo referente a los aspectos ambientales, y aunque la ley dice que el papel de las CAR'S es de aprobación ambiental, lo ambiental no se puede desligar de los demás temas, por lo tanto las Corporaciones deben analizar los impactos ambientales que producen las decisiones que se adoptan dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial.

En el caso del departamento del Atlántico, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, C.R.A, tiene a su cargo la evaluación ambiental de los ordenamientos territoriales de veintidós municipios y el distrito de Barranquilla, discriminados de la siguiente manera:

195

TIPO DE PLAN DE ORDENAMIENTO	NUMERO DE MUNICIPIOS	MUNICIPIOS
POT	3	Barranquilla, Soledad, Malambo.
PBOT	4	Puerto Colombia, Baranoa, Santo Tomás, Sabanalarga.
EOT	16	Sabanagrande, Polonuevo, Palmar de Valera, Ponedera, Candelaria, Campo de la Cruz, Suan, Santa Lucía, Manatí, Repelón, Luruaco, Piojó, Usiacurí, Juan de Acosta, Tubará, Galapa.

Hasta la fecha, mayo de 2000, sólo se han presentado a la Corporación 2 municipios:

- El Distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla.

- El municipio de Candelaria.

A mayo del 2000 la C.R.A. tiene los siguientes datos sobre el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial de los diferentes municipios del Atlántico.

MUNICIPIO	TIPO DE PLAN DE ORDENAMIENTO	ETAPA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
Baranoa	PBOT	<i>Diagnóstico</i>
Barranquilla	POT	<i>Aprobado</i>
Campo de la Cruz	PBOT	<i>No se tiene datos</i>
Candelaria	EOT	<i>Concertación</i>
Galapa	EOT	<i>Formulación</i>
Juan de Acosta	EOT	<i>Prediagnóstico</i>
Luruaco	EOT	<i>Formulación</i>
Malambo	POT	<i>Formulación</i>
Manatí	EOT	<i>Prediagnóstico</i>
Palmar de Varela	EOT	<i>Diagnóstico</i>
Piojó	EOT	<i>Diagnóstico</i>
Polonuevo	EOT	<i>Diagnóstico</i>
Ponedera	EOT	<i>Formulación</i>
Puerto Colombia	PBOT	<i>Formulación</i>
Repelón	EOT	<i>Formulación</i>
Sabanagrande	EOT	<i>Formulación</i>
Sabanalarga	PBOT	<i>Formulación</i>
Santa Lucía	EOT	<i>Formulación</i>
Santo Tomás	PBOT	<i>Formulación</i>
Soledad	POT	<i>Formulación</i>
Suan	EOT	<i>Formulación</i>
Tubará	EOT	<i>Diagnóstico</i>
Usiacurí	EOT	<i>Formulación</i>

Otra particularidad del departamento es que encontramos una gran variedad de condiciones, ya que en un departamento de un poco más de tres mil kilómetros cuadrados se pueden encontrar municipios ribereños al Magdalena, municipios costeros, municipios con elevaciones, municipios con cuerpos de agua compartidos y una gran urbe como es Barranquilla. Entre de los problemas básicos que se pueden observar dentro de los municipios del departamento tenemos:

- *Pérdida de vegetación natural.* Los municipios del departamento del Atlántico presentan un alto grado de transformación de la vegetación natural, lo cual trae como consecuencia un deterioro de los procesos ecológicos.
- *Actividades económicas en áreas no compatibles (conflictos de uso).* En el departamento se encuentran gran variedad de actividades económicas, como agricultura, ga-

nadería, minería o industria, que no concuerdan con las características del medio, lo cual ocasiona un deterioro en las condiciones ambientales y disminución de la vida útil de la zona.

- *Contaminación extinción de los cuerpos de agua del departamento.* La mayoría de las ciénagas y cuerpos de agua del departamento se encuentran en peligro por la falta de conciencia de los moradores aledaños, ya que éstos arrojan desechos sólidos y líquidos, explotan de manera incontrolada los recursos del cuerpo de agua, taponan los afluentes, desecan las zonas circundantes y talan la vegetación.
- *Falta de planificación para el crecimiento de las ciudades y pueblos.* No existe un orden o planificación adecuada en el crecimiento de los centros urbanos, lo cual genera un gran empuje sobre la oferta ambiental de la zona.

Acciones de la C.R.A. Dentro del Proceso de Formulación y Evaluación del POT

En el departamento, la C.R.A. participa en el desarrollo de los planes de ordenamiento a través del CID (Comité Interdisciplinar Departamental de Ordenamiento Territorial), el cual es un grupo interinstitucional que presta asesoría a los municipios en la elaboración, evaluación y seguimiento de sus Planes de Ordenamiento Territorial. El CID esta conformado por:

- Departamento Administrativo de Planeación Departamental
- Corporación Autónoma Regional del Atlántico
- INURBE
- IGAC
- CORMAGDALENA
- Red de Solidaridad Social
- INPA
- INAT
- IDEAM
- SENA

Este comité fue conformado en diciembre de 1998, mediante resolución emanada de la Gobernación del Atlántico, previa reunión del gobernador del departamento con los alcaldes municipales y las entidades que conforman el CID en el área de su jurisdicción.

Por otra parte, la C.R.A. cuenta con un grupo interno interdisciplinario, el cual se encarga de realizar la evaluación ambiental de los planes de ordenamiento y de realizar las reuniones de concertación.

Este comité interno esta conformado por:

- Subdirector de Planeación
- Subdirector de Manejo, Control y Protección de los Recursos Naturales Renovables

- Asistente de Planeación
- Abogado de la Oficina Jurídica
- Asesor de Gestión Ambiental
- Profesional Especializado del Banco de Proyectos

El procedimiento empleado para la evaluación por parte de este comité se basa en la Ley 507 de 1998, la ley 388 de 1997 y el procedimiento entregado por el Ministerio del Medio Ambiente; los pasos son:

- *Reunión preliminar.* Se reúnen los miembros del comité para hacer un análisis inicial del POT, en el cual se observa que cumplan con las disposiciones contempladas en el Decreto 879 de 1998 para hacer actas de requerimiento o de recibo y se escoge fecha para que el municipio haga la presentación del plan ante el comité, para realizar el acta de iniciación de trámite.
- *Presentación del Plan.* Los miembros del comité se reúnen con los encargados de realizar la presentación del plan por parte del municipio, los cuales muestran en forma breve los objetivos, alcances y programas que se piensan implementar. En este punto, los miembros del comité de la C.R.A. presentan sus inquietudes, y las que queden sin respuesta entran a ser puntos a concertar en futuras reuniones.
- *Análisis de la documentación.* Los miembros del comité estudian la información suministrada, y con base en esto presentan nuevas inquietudes.
- *Reunión de Concertación.* Una vez se haya terminado el estudio de la información suministrada en los POT, se realiza otra reunión con el municipio para plantear nuevas inquietudes a los responsables del POT.
- *Resolución aprobatoria del POT.* Una vez se haya concertado todos los puntos del POT, la C.R.A. emite una resolución en la que se aprueba o rechaza el POT del municipio.

Actualmente, la C.R.A. está asistiendo a las mesas de trabajo de aquellos municipios que se encuentran en formulación y que están en la etapa de concertar con la comunidad; esto con el ánimo de ayudar a aligerar el proceso debido al atraso que éstos presentan. El propósito de la C.R.A. es conocer el diagnóstico y la propuesta, durante su elaboración, para que una vez sea presentado ante la Corporación haya un conocimiento y el proceso de evaluación se pueda acortar.

El Ordenamiento Territorial Municipal en el PNN CATATUMBO – BARI

Luis Hernando Meneses 

El PNN CATATUMBO – BARI está ubicada en el nororiente del país, departamento de Norte de Santander, y tiene una extensión de 158.125 hectáreas distribuidas en 5 municipios: Tibú, Teorama, El Tarra, Convención y El Carmen. El área protegida se superpone con dos resguardos indígenas, compuestos por 23 comunidades indígenas, y es considerado como el último relicto de bosques húmedo tropical en esta parte del país. Al interior del Parque (incipientemente), como en su zona amortiguadora, que se encuentra dentro de la reserva forestal del Catatumbo (ley 2ª de 1959), florecen y se multiplican los cultivos de coca, en una extensión que se estima en aproximadamente 30.000 hectáreas, que son el boletín de disputa entre los grupos paramilitares y la insurgencia. Esta lucha, que se inició hace aproximadamente un año, ha generado la muerte o el desplazamiento de los líderes cívicos y comunales de la región, y el capital social aportado por las ONG's desapareció. Bajo este panorama se vienen ejecutando los planes básicos y esquemas de ordenamiento de estos municipios.

199

Estrategia de Participación del PNN CATATUMBO – BARÍ en los Ordenamientos Territoriales de los Municipios

Como primera medida hay que considerar que la misión de proteger y conservar el Parque Nacional corre por cuenta y riesgo de una sola persona, el Jefe de programa. Bajo esta perspectiva de tiempo y espacio, las labores de asistencia y asesoría a los municipios con injerencia en el AP podrían desarrollarse desde el punto de vista de una alianza estratégica con las comunidades indígenas. Esta complementariedad de Parque – Resguardos – entidades territoriales – instituciones – ONG's – se acordó mediante el apoyo y la coordinación al diagnóstico participativo para la formación del Plan de Vida Barí. En el ejercicio de esta actividad no sólo se logra que en los POTs de los municipios referidos se contemple y reconozca las aspiraciones de un pueblo sino que se puede promocionar el Parque Nacional Natural Catatumbo Barí como un área núcleo con ejes articu-

lados propios, como son la oferta de bienes y servicios ambientales para una ecorregión y el ejemplo de convivencia pacífica entre comunidades y maneras particulares de usar, ocupar y apropiar el territorio.

Parte del producto del trabajo anterior se plasmó en los acuerdos pactados entre el Consejo de Caciques de la comunidad Barira y los gerentes o directores de los POT o municipios, la oficina de Planeación Departamental, en la reunión realizada y promovida por el AP durante los días 24 y 25 de febrero del presente año, en la sede operativa del PNN Catatumbo Barí en el municipio del Tibú (para mayor comprensión se anexan actas y certificaciones).

- **Fortalezas de los POT**

- Equipos de trabajo con deseos de hacer las cosas bien, con una concepción clara de la participación y la concertación
- Comunidades con ganas de intervenir y de cambiar las oportunidades
- Políticas, criterios y directrices ambientales bien fundamentadas en los grupos de trabajo que realizan los POTs
- Buena labor de complementariedad de los equipos técnicos y autoridades ambientales

- **Debilidades**

- Diagnóstico parciales del territorio por limitantes de orden público para el desplazamiento de los equipos de trabajo
- Baja cantidad y calidad de información secundaria
- Baja participación de ONG's por las razones expuestas
- Escaso tiempo para realizar los POTs
- Desintereses y negligencias de algunos alcaldes en la organización del ordenamiento territorial

El Proceso de Ordenamiento Territorial Municipal en Santander

Adolfo Pinilla Plata 

En 1998 fue conformado el Comité interinstitucional de Ordenamiento territorial por 27 instituciones entre las cuales sobre salen, entre otras, La CDMB, La Secretaría Departamental de Planeación, La Unidad Administrativa de Parques Nacionales, La ESAD y La Corporación Autónoma regional de Santander – CAS.

La labor desarrollada por este Comité permitió la elaboración y divulgación de los lineamiento y directrices para el Ordenamiento Territorial en el departamento, luego de lo cual se realizaron talleres de capacitación en Ordenamiento Territorial coordinados por la CDMB, la Corporación Autónoma regional de Santander – CAS y la Secretaria de Planeación del departamento.

La Gobernación del departamento por intermedio de su secretaría de Planeación está coordinada directamente la elaboración de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (E.O.T.) que corresponden a los municipios de Villanueva y Aratoca; de éstos, el primero es el que se encuentra en la etapa más avanzada de formulación; además en la actualidad está asesorando a 30 municipios más del departamento.

La última tarea realizada por las CAR's del departamento y la Secretaría de Planeación del mismo fue la capacitación en prospectiva territorial, territorial, realizada por provincias y dictada en la capital de cada una de las mismas, la cual terminó con un gran taller regional en Bucaramanga, el cual permitió la discusión y ampliación de los conocimientos previamente adquiridos.

Siendo el E.O.T. del municipio de Villanueva el más avanzado en su formulación, no ha sido el único del que se tenga un conocimiento cercano del proceso, ya que por parte de la CAS se ha dado constante asesoría a los municipios que lo han requerido, lo cual nos ha dejado algunas experiencias que queremos dejar plasmadas.

Descripción de la Situación

Para no entrar a particularizar los casos, podemos decir que hemos encontrado documentos con las siguientes características (aclarando que aún no se han radicado Planes de Ordenamiento territorial para su evaluación y concertación):

1. Documentos de Ordenamiento Territorial en los cuales ni las cuentas hidrográficas, ni la posición geográfica pertenecen al municipio al que se refieren.
2. Documentos que se quedan en la etapa de mero diagnóstico y no aterrizan en la formulación; esto se muestra claramente en la elaboración de los planes que se solicitan en la norma (Decreto 879/98). A decir, a manera de ejemplo: El Plan de Vías se encuentra incluido en una página a doble espacio en estricta norma Icontec, y con esto se olvida la naturaleza de un plan que se sabe es la consignación de programas, proyectos, actividades y tareas.
3. Aunque en opinión de los consultores municipales de ordenamiento Territorial el documento se encuentra en su punto final, la presentación del mismo no acata lo contemplado en el Decreto 879/98, probablemente, con ello se pretende eludir algunos temas contemplados en dichos documentos.
4. Documentos que fundamentan su desarrollo metodológico en el tema de la vereda y éstas no se especializan; por tanto no presentan cartografía que les sirvan de apoyo, y justifican esto apelando al argumento de que las veredas no están legalmente constituidas.
5. Algún consultor municipal radicó por archivo y correspondencia documentos de Ordenamiento Territorial ante la Corporación y paso por alto el conocimiento previo de que debe tener la administración municipal y sus habitantes del estudio realizado; y, a su vez, olvidó consignado en la resolución por la cual la CAS expide sus determinantes ambientales, la cual fija además el procedimiento para la radicación en la Corporación del documento final de Ordenamiento Territorial.
6. El municipio de Villanueva por intermedio de su consultoría filmará la exposición de su Ordenamiento Territorial, que será transmitida por el Canal Comunal, y luego fijará una fecha de discusión del mismo al interior del municipio.
7. También se observaron equipos consultores que se vienen ajustando a las normas y al sentido de participación, que es el corazón del ejercicio de ordenamiento territorial.

Por lo contemplado podemos concluir que las administraciones municipales han desconocido lo relevante de la ley, el horizonte planificador que ello conlleve, y han dejado el futuro de sus municipios en manos de consultores que en muchos casos son ajenos a la región y al municipio que estudian. Prácticamente, se ha generalizado la concepción de las consultorías para la elaboración de los planes de ordenamiento territoriales como un contrato más de obra pública, en el cual el alcalde popular sólo se limita a la firma del contrato y a la entrega del objeto del mismo. Repito, esta situación no ocurre en todos nuestros municipios pero sí en gran parte de éstos.

Por parte de la corporación se tendrá en cuenta lo contemplado en el Decreto 879/98 con respecto al contenido y presentación de los Ordenamientos Territoriales Municipales, para el inicio del proceso de concertación de los mismos. Por ello y teniendo en

cuenta que el municipio de Villanueva es hasta ahora el más avanzado en la elaboración, la Secretaría de Planeación Departamental se encuentra haciendo los ajustes en la etapa de Formulación y Gestión, con el propósito de convertirlo en un ejemplo para cada uno de los municipios del departamento.

De igual manera, la CAS ha venido dando las pautas y asesorías necesarias que permitan lograr dicho objetivo.

Elementos para la Evaluación y Proyección de la Ley 388, con Especial Referencia al Valle del Cauca

Rodrigo Escobar Holguín ■

En este documento se hace una aproximación a los elementos que se tendrían que considerar en la evaluación de los resultados obtenidos como producto de la aplicación de la Ley 388 de 1997 en lo referente a planes de ordenamiento territorial en los municipios.

Este ensayo fue escrito cuando la ley 388 de 1997 y el decreto 899 de 1998, que reglamentan los planes de ordenamiento territorial, se encuentran en plena ejecución en todo el país. Los municipios están en pleno proceso¹ de formulación y presentación de sus planes de ordenamiento; las Corporaciones han concertado y siguen concertando los planes presentados con los municipios, y discutiendo con el Ministerio del Ambiente la manera como debe ser el proceso y los criterios de evaluación. Sólo unos pocos planes han sido aprobados ya por los concejos municipales. En este momento puede parecer demasiado temprana una evaluación de su aplicación. Pero conviene hacerla, para ir dejando un registro de cómo se ve actualmente este desarrollo de leyes y experiencias. Además, es ya claro que hay importantes áreas de trabajo que se han marginado; por lo mismo, se hace necesario trabajar en ellas desde ya, y conviene plantearlas para que se discuta cómo iniciar la labor en ellas.

205

1. El Valle del Cauca y su Experiencia de Ordenamiento Territorial

Aunque la historia de la conciencia territorial en el Valle del Cauca está por escribirse la novela «María» de Jorge Isaacs es un hito importante en este sentido. La valoración del

¹ En noviembre de 2000 la mitad de los municipios del Valle del Cauca estaban concertados, y cuatro más están en proceso de concertación. Hay 8 municipios ajustando sus planes por recomendación de la CVC previa a la etapa de concertación, y otros 9 aún están en proceso de elaboración.

Valle como un territorio cuyo uso conviene planificar nace con la historia misma del departamento (1910). A los cinco años, llegaba a Cali, desde Buenaventura, el ferrocarril del Pacífico. Al finalizar su segunda década en 1929, la Misión Chardon identificó la caña de azúcar como un cultivo adecuado en el Valle del Cauca; diez años después el Valle producía ya el 80% del azúcar del país. La industrialización comenzó después, en las décadas de los cuarenta y cincuenta.

Las industrias empujaron el desarrollo del comercio, y ambos contribuyeron al crecimiento de las ciudades. Actualmente, el Valle del Cauca es quizá la región más urbanizada de Colombia. Hay proyecciones nacionales según las cuales en el 2006 el 85 % de la población de todo el país será urbana. Hoy mismo, en el Valle del Cauca se está por encima de ese porcentaje, lo que significa que el Valle de hoy prefigura en cierto modo lo que será la Colombia urbana en el futuro.

En estas circunstancias, el Valle constituye, para Colombia, un singular laboratorio de ordenamiento territorial. ¿Cuáles son sus principales problemas? ¿A qué se está enfrentando hoy que quizá deba enfrentar Colombia mañana?. Hay dos grandes tipos de problemas. Unos son más visibles -los territoriales- y otros -más importantes, pues de ellos depende el adecuado tratamiento de los primeros- son intangibles, pues están en las mentes de los vallecaucanos: Son los problemas de educación, que a su vez generan problemas de percepción y de actitud hacia el territorio.

Los problemas territoriales

- ***Contaminación del ambiente por residuos líquidos, gaseosos y sólidos***

La agricultura (en sentido amplio), la industria y la urbanización generan efectos importantes de contaminación del ambiente.

El de los residuos líquidos fue un problema tempranamente detectado por la CVC: la iniciativa de buscar cómo controlar la contaminación del agua en esta parte del país es incluso anterior a la cumbre de Estocolmo sobre el ambiente en 1972. Posteriormente, el Acuerdo 14 de 1976 de la CVC concreta esos esfuerzos pioneros.

206

La preocupación por la contaminación por sólidos y residuos gaseosos es más reciente. En el caso del aire, la Secretaría de Salud Departamental del Valle hizo un importante trabajo con respecto a la industria con anterioridad a 1993, cuando esta responsabilidad pasó a la CVC. Para la Corporación, ésta es un área de trabajo en desarrollo. Algo similar puede decirse en cuanto a la contaminación por residuos sólidos.

- ***Uso de suelos de vocación forestal en pastos y ganadería extensiva***

Es difícil saber cómo eran las cuencas del Valle del Cauca a comienzos del siglo XIX. Las de la vertiente occidental han sido siempre secas -excepto al sur-, y puede ser que no hayan sido mucho más boscosas que lo que son ahora. En cambio, las de la vertiente oriental, sobre la cordillera Central, es posible que sí hayan sido bastante más boscosas.

Con el impulso al cultivo de la caña de azúcar en la zona plana, la ganadería fue desplazada a las laderas adyacentes, y los bosques fueron desapareciendo. Con el retroceso de éstos vino la pérdida de la capacidad reguladora de caudales en las cuencas y la pérdida de suelo por erosión.

Este fue también un problema tempranamente identificado en la historia de la CVC, si bien ha sido de mucho más difícil tratamiento, dada la importancia del papel de los propietarios de la tierra y sus tradiciones. Sin embargo, puede decirse que ha habido progresos, si se compara el estado de las cuencas del Valle del Cauca con las de otras zonas andinas del país. Una verificación viable podría hacerse respecto al siguiente interrogante: ¿qué tanto ha ido cambiando, de año en año, la variación de caudales de los principales ríos? Si las curvas de variación mes a mes de los caudales se han ido suavizando de año en año, es decir, si las diferencias de caudales entre meses secos y meses húmedos hubieran ido disminuyendo a lo largo de los años, entonces la capacidad de regulación de las cuencas estaría mejorando. Este supuesto está por discutirse y las comparaciones están por hacerse.

- ***Conflictos de uso del agua***

Más allá de las tradicionales reglamentaciones de corrientes, este aspecto ha venido siendo estudiado desde finales de los años setenta. Se han identificado las áreas más críticas donde se presentaría escasez: el sur y el norte del Valle, entre Tuluá y La Vieja. En el sur, por concentración de la demanda de agua; en el norte, por restricciones de la oferta natural. Actualmente se prepara un proyecto para abastecimiento de agua para uso urbano en el norte. En el sur sería necesario, de un lado, un trabajo educativo para atemperar la demanda a las disponibilidades, y por el otro, una localización descentralizada de las futuras actividades productivas. Además de promover la intención política deliberada de hacer lo necesario por armonizar la demanda con la oferta natural.

- ***Uso y cuidado del agua subterránea***

El agua subterránea constituye una alternativa importante en el Valle, en especial pero no exclusivamente en la zona plana, y se la usa sobre todo en riego y en abastecimiento para consumo humano. La calidad de este recurso depende del cuidado con que se manejen los territorios cuya permeabilidad del suelo lo convierte en zonas de recarga de los acuíferos. Algunos de ellos están en los abanicos aluviales de piedemonte donde se asientan ciudades y poblaciones importantes. De allí la pertinencia, por un lado, de tener instalaciones de alcantarillado de óptima calidad y un mínimo de fugas, y de investigar y promover tecnologías de urbanización permeable, por el otro. También es necesario, en las áreas rurales y suburbanas con potencial de recarga de acuíferos, tener especial cuidado en la localización y tecnología de ciertas actividades y usos - estaciones de combustibles y cementerios, por ejemplo.

- ***Salinidad***

Este es un problema especial de contaminación -degradación- del suelo por deficiencias en la tecnología de uso del agua para la agricultura. Al construir sistemas de riego sin canales de drenaje, el agua se evapora, y las sales quedan en el suelo que las retiene. Con el tiempo, la salinidad acumulada impide la agricultura. Este ha sido un problema detectado y estudiado por la CVC desde 1970. La reestructuración de la CVC afectó la continuidad de la acción con respecto a salinidad. Actualmente hay un proyecto para actualizar la información y promover el tratamiento del problema.

- **Urbanización de suelos de vocación agrícola**
- **Asentamientos humanos en áreas de riesgo**
- **Insuficiente valoración estética del paisaje**
- **Deficiencias del espacio público**

Este es un conjunto de problemas que afectan sobre todo a la planificación del ambiente construido. Principalmente a la planeación del entorno urbano, en los aspectos de expansión física, y de tratamiento de las áreas construidas, pero también al tratamiento del área rural. La CVC ha estado trabajando en el tema de la expansión urbana desde 1977, mediante elaboración de estudios inicialmente, y en la actualidad, a través de asesoría a los municipios.

Las limitaciones de acceso al mercado de la vivienda ha empujado a las poblaciones marginales a ocupar tierras sin vocación para uso urbano, y a algunos propietarios y empresarios a comerciar en tales tierras aprovechando su necesidad. Con frecuencia hay en esas áreas presencia de amenazas de inundación, remoción en masa, ampliación de los efectos de los sismos.

Las fallas en la valoración estética del paisaje, y por tanto la ausencia de criterios de protección de la calidad del paisaje en la construcción del hábitat, puede deberse a una falta colectiva de autoestima o a un desprecio por las posibilidades de bienestar colectivo, originadas en actitudes que vienen de procesos históricos.

En el nivel nacional se ha planteado la meta de quince metros cuadrados de espacio público por habitante en el largo plazo. Para muchos municipios, que no llegan a dos metros cuadrados por habitante, esta meta es un reto.

Los problemas educativos

• *Deficiencias de la educación colombiana en geografía e historia*

La educación primaria y secundaria en geografía e historia en Colombia no asume todavía su papel de apropiación y de construcción de identidad regional y nacional. Ambas ciencias son tratadas de una manera memorística, y ajena, al contexto espacial regional y local la geografía, y a la circunstancia actual y vivida por los participantes, la historia. En consecuencia, los participantes no perciben la geografía y la historia como instrumentos que les ayuden a vivir, a comprender su entorno, y apropiarse de él, a resolver los problemas y las oportunidades de su vida cotidiana, sino como cúmulos de datos impertinentes que es mejor olvidar para dedicar la mente a manejar, con nociones de geografía e historia inadecuadas, los asuntos que perciben como verdaderamente vitales.

• *Repercusiones en la identidad territorial y popular, y actitudes derivadas*

Las consecuencias más graves de estas fallas educativas están en las deficiencias de identidad -y solidaridad- de los individuos y los grupos sociales con el pueblo y el territorio. El pueblo y el territorio se perciben desde una perspectiva de desarraigo, y en consecuencia no hay preocupación por su cuidado.

Esto se expresa de varias maneras. Una creencia de superioridad puede poner al grupo, al individuo o incluso a la región en posición de desentenderse de los demás, o del territorio que no es de su propiedad. Por otra parte, el desespero de no ver cómo influir en la transformación del entorno puede llevar a actitudes de resignación y de derrota, cuando es inútil esforzarse por mejorar el ambiente colectivo y la calidad de vida, porque esos esfuerzos no serán reconocidos.

En la vida social y económica éstas actitudes conllevan una percepción de los otros, no como sujetos de solidaridad porque son el complemento necesario y justificatorio de nuestra actividad económica y social, - sino como seres que pueden ser objeto de la mayor explotación posible, pues no merecen otra cosa. O vistos desde la perspectiva del derrotado, como seres objeto de un resentimiento por ahora impotente, pero que se expresará violentamente a la más mínima oportunidad, o en circunstancias oportunas.

Territorialmente, la falta de identidad y solidaridad puede llevar, por ejemplo, a una valoración muy baja de la importancia de lograr espacios públicos de gran calidad. Si los otros no lo merecen, ¿por qué proveer espacios públicos a la altura de un pueblo digno? Tal parece ser la actitud predominante. Hay que combatirla, y promover, con base en una formación en historia y geografía que afirmen la identidad y solidaridad colectivas, una actitud de construcción de mejores relaciones entre nosotros y con nuestro territorio.

- ***Repercusiones en la valoración política de la planificación del territorio***

En las condiciones presentes, la población puede no estar en condiciones de demandar a sus dirigentes políticos una alta prioridad en la búsqueda de una mejor calidad del entorno ni una mejor calidad de vida para todos.

Una consecuencia importante es que haya casos en que el ejecutivo local tienda a no preocuparse del perfil de quien debe estar en la dependencia de planeación de la entidad territorial. Tal dependencia puede llegar a ser un puesto en el que importan más las consideraciones de equilibrio de las facciones políticas que deben estar representadas en el gabinete, y menos las condiciones de experiencia e idoneidad para desempeñar el cargo de director de la entidad municipal de planeación.

Para la evaluación de la ley 388, las consecuencias son fáciles de prever: la calidad de los planes municipales no va a ser la adecuada, y el municipio va a seguir careciendo de un instrumento básico de guía para su desarrollo.

Respuestas de las instituciones

Ha habido más conciencia de los problemas territoriales que de los problemas educativos. La respuesta a los problemas de educación ha sido mínima. Incluso no ha habido un efecto de la experiencia planificadora del país que se refleje en la legislación educativa. Mientras se intenta hacer avances directamente en planificación territorial, no hay un avance paralelo en la educación para formar los planificadores del uso del territorio, ni para formar a la población en tal uso. Este es un grave lastre que impide efectivamente la construcción de las localidades, las regiones y el país. Los vacíos por cubrirse comprometen a todo el sistema educativo. Las reformas a la educación básica en geografía e historia competen al nivel nacional, departamental y municipal.

La formación de planificadores territoriales compete a las universidades, que deben responder no sólo con programas directos que formen profesionales del planeamiento territorial, sino también examinando la formación que llevan a cabo en todos aquellos planes de estudio en materias que afectan el territorio, para ver hasta qué punto están formando profesionales conscientes del efecto de su ejercicio sobre el territorio y el ambiente, y capaces de actuar interdisciplinariamente para que los efectos de las diver-

sas intervenciones de las disciplinas que operan en el territorio no sea discordante, sino armónico. También compete a las entidades de planeamiento territorial, que deben interactuar con las universidades para proveer a éstas de contexto real para las situaciones de docencia formativa.

2. La Ley 388 de 1997 y sus Implicaciones

- *La preparación de la ley*

La ley 388 fue preparada con el liderazgo del ministerio de Desarrollo económico, que identificó las áreas urbanas como un territorio estratégico para el entorno económico nacional. Se partió de una crítica de la ley 9 de 1989 -conocida como de Reforma Urbana- en donde se hizo una ampliación hacia lo territorial de los planes de desarrollo municipales, pero que fue insuficiente, tanto en los aspectos concernientes a los planes municipales como en los de promoción del desarrollo urbano.

La preparación de la nueva ley se ha hecho en forma amplia, con base en la constitución nacional y con énfasis en el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano. En ella se distinguió entre el plan de desarrollo -que se basa en el programa de gobierno del alcalde electo- y el plan de ordenamiento territorial, que toma en cuenta al plan de desarrollo pero tiene un horizonte más amplio -nueve años mínimo-. De igual forma, el plan de ordenamiento tiene una dimensión geográfica mucho más explícita, más orientada hacia el uso del territorio, que el plan de desarrollo.

En cuanto al ordenamiento territorial, hay que anotar un sesgo de la ley hacia los temas urbanos. A pesar de que procura tener en cuenta las áreas rurales, - como resultado de la discusión nacional del proyecto de ley y las críticas que en este sentido se hicieron- el desequilibrio en el tratamiento no alcanzó a corregirse del todo. En la práctica, la compensación de tal sesgo depende del interés que los municipios y de las corporaciones pongan en el modo de tratar las áreas rurales.

Hay además un marginamiento de la dimensión educativa. Durante la discusión de preparación de la ley se planteó la necesidad de inducir a las entidades de educación a preparar las personas que se requerirían para elaborar, evaluar y llevar a cabo los planes. Pero esto se vio siempre como una consecuencia posterior de la ley. No hubo contacto con el sistema de educación.

- *Aclaración de las relaciones entre los diversos planes municipales*

Con anterioridad a la ley se había observado la gran carga que el nivel nacional estaba imponiendo a los municipios en materia de planificación, a través de la legislación. Hasta 1995 se habían acumulado ocho planes, sectoriales o territoriales, que los municipios deben cumplir por ley, sin orientación acerca de prioridades ni jerarquías².

La ley inició la puesta en orden de este panorama, al aclarar las relaciones entre el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial. Dada la importancia de estos dos planes, queda todavía por hacer explícita la subordinación de los demás planes sectoria-

² Ileana Kure, «Descentralización: retos para su consolidación». En: Revista de Planeación y Desarrollo, vol. XXVI No. 2, p. 86 y Cuadro 4.

les a ellos. Esto es especialmente importante en el caso de los planes de infraestructura de transporte y saneamiento, que en las ciudades medianas y grandes han mostrado una tendencia a manejarse de una manera aislada, y en forma inconsecuente con los planes de ordenamiento.

Igualmente necesario es aclarar las relaciones entre los planes de ordenamiento municipales y los planes sectoriales nacionales. En ciertos casos algo se ha previsto ya: por ejemplo, si un municipio decide declarar una cierta zona como área protegida, debe informar de ello a la entidad rectora de los títulos mineros, Minercol, para que en tal sitio no se concedan nuevos títulos mineros. Algo parecido podría hacerse en otros temas.

- ***El papel de las Corporaciones Autónomas Regionales – en la ley***

Las Corporaciones, a través de la ley 99 de 1993 y la ley 388, tienen dos tareas previstas en relación con los planes de ordenamiento territorial municipal. Una es la de asesoría: orientar a las dependencias de planeación municipal en los aspectos ambientales. Esto - se ha visto en la práctica - incluye aspectos de información (factual, cartográfica, estadística), aspectos de métodos (procedimientos) y aspectos de criterios de planificación territorial.

La otra tarea prevista por la ley es la de evaluar el plan para concertar con los municipios los aspectos ambientales. Se da a la Corporación treinta días hábiles para esta labor. A este efecto confluyen las Unidades Ambientales Urbanas de las ciudades grandes y las unidades administrativas de Parques Nacionales, en los municipios en donde las haya. El asesorar, evaluar y concertar casi simultáneamente los planes de los municipios de un departamento es una labor compleja y de gran responsabilidad, que requeriría una organización adecuada.

Sin embargo, hay una tarea sobre la cual la ley no hace previsiones, y que es de importancia crucial. Es la del seguimiento a los planes en sus procesos de ejecución. Este es un vacío evidente por cuanto no se lograrán efectivamente las mejoras concertadas en el proceso si no se acompaña a los municipios en la implementación. Esto se inicia con la revisión de los acuerdos realmente aprobados por los Concejos y continúa hasta la verificación de la realización de las concertaciones en el terreno. Entretanto deberán completarse las previsiones concertadas con decisiones en los aspectos no previstos que surjan en la implementación. Y de aquí resulta la retroalimentación que entonces deberá darse a los planes municipales y a los procesos de asesoría y concertación de las corporaciones.

- ***El plazo inicial para los POT, y sus ampliaciones***

Las previsiones de la ley llevaban implícito un cronograma para la elaboración y presentación de la ley, que solamente un municipio del Valle del Cauca - Cali alcanzó a cumplir. Otros tres municipios presentaron planes incompletos y resolvieron retirarlos para seguirlos desarrollando.

El caso del Valle del Cauca no era aislado, y por ello el Congreso aprobó, a comienzos de 1999, una ley que da un año más de plazo para la aprobación de los planes. Incluso este plazo tuvo que ser ampliado dos veces más, primero hasta el 30 de Junio, y luego hasta el 31 de Diciembre del 2000.

- ***Limitaciones de formación de talento humano***

Las consecuencias del estado de la educación en cuanto a geografía e historia, ya anotadas, se hacen sentir a la hora de preparar los planes, de evaluarlos, de ponerlos en práctica. En el Valle, uno de cada seis municipios no tienen personas asignadas a esta labor, y algunos no parecen haber iniciado sus planes de ordenamiento.

Cierto número de municipios han contratado asesorías o consultorías para sus planes de ordenamiento. Si el municipio no mantiene un contacto permanente con el consultor o asesor, y dependiendo del alcance de tales contratos, esto puede implicar el riesgo de que el municipio esté con ello renunciando de hecho a una parte importante del proceso de las decisiones que debe hacer sobre el territorio. Dada la importancia política de este tipo, de planes, hay que evitar que eso ocurra.

- ***Respuesta de las entidades de educación superior***

Esta respuesta ha sido muy escasa, en especial en el Valle del Cauca. Parecería que todavía no se han dado cuenta de que los municipios están requiriendo personas entrenadas en ordenamiento territorial.

Hay un obstáculo importante en la estructura institucional de nuestras universidades.

El ordenamiento territorial es un tema de síntesis interdisciplinaria, que no se encuadra bien dentro del árbol de facultades y departamentos usuales de las entidades de educación superior. Requiere crear órganos de colaboración interdepartamental, interfacultades, a los que confluyan los diversos intereses académicos que están presentes en el tema.

Aunque han comenzado a aparecer algunos programas de posgrado, todavía no se orientan en forma más precisa hacia el tema de la planificación y el ordenamiento del territorio. El programa de Gestión Ambiental de la Universidad Autónoma de Occidente tiene un potencial para tomar este rumbo, lo mismo que el Departamento de Geografía de la Universidad del Valle.

3. Las responsabilidades de las Corporaciones

- ***Organización interna de la CVC para las tareas de la ley***

Formalmente, la organización interna de la CVC da para un manejo adecuado de la responsabilidad de asesorar y evaluar los planes de ordenamiento territorial. Su organización descentralizada en direcciones regionales permitiría una distribución razonable de estas tareas. La Subdirección de Planeación tendría la responsabilidad de Diseñar directrices y procedimientos generales de asesoría y evaluación, para ser aplicados con los municipios por las direcciones regionales.

Pero la CVC no ha terminado aún de adaptarse a la ley 99 de 1993, ni a la 388 de 1997 y sus implicaciones. Las capacidades de las Direcciones Regionales no han dejado de ser principalmente de ejecución, y están muy limitadas en su capacidad, de asesoría y planificación.

La labor de asesoría se ha venido haciendo a través de un grupo de tres personas en la subdirección de Planeación. En 1998, cuando la tarea de la Corporación una vez recibido el plan consistía en una evaluación, lo que se hizo, una vez recibido el plan de Cali fue

conformar un equipo evaluador para ese caso, con miembros de varias de las subdirecciones, con la coordinación de la dependencia de Planeación de la Corporación. Se previó que este equipo hiciera la evaluación de los municipios de ciudades intermedias y de los municipios vecinos a Cali

El equipo de evaluación se coordinó con la Unidad Ambiental Urbana de Cali (el Dagma) y con la Unidad Regional de Parques del Ministerio del Ambiente. Hubo dudas con respecto al Dagma en el sentido de que al hacer parte de la administración municipal no estaría en posibilidad de asumir una evaluación autónoma de un producto de la misma administración y también con respecto a la naturaleza y forma del acto aprobatorio. Aunque esto puede ser aún tema de discusión, en la práctica con Cali el Dagma ha asumido su parte dentro de la administración municipal, y en consecuencia han obrado como parte concertadora la CVC u la Unidad de Parques del Ministerio del Medio Ambiente.

Con respecto a la forma del resultado de la evaluación y concertación, la CVC resolvió pronunciarse a través de una resolución de la Dirección General.

4. La situación inicial en los municipios

- *Cali, capital departamental*

El Departamento Administrativo de Planeación de Cali (DAP Cali), como corresponde a la extensión y a la población de este municipio, es la mayor entidad de planeación municipal en el Valle. En el pasado hay una serie de experiencias importantes de planeamiento, de entre las que se destacan el Plan General de Desarrollo, y el Plan Integrado de Desarrollo, lo que tiene el potencial de constituir un bagaje acumulado, que una vez evaluado, puede utilizarse en la labor presente de planificación.

Poco antes de que se aprobara la ley 398, el DAP Cali había estado preparando una propuesta para expansión del área urbana de Cali. Esta propuesta fue criticada en la CVC por no incluir un análisis suficiente del área ya desarrollada, mí propuestas para ella. Esto causó también una resistencia por parte de los comerciantes del centro de la ciudad.

Sin embargo, esta experiencia y estas críticas tuvieron la ventaja de poner al equipo técnico del DAP Cali en una posición inicial relativamente ventajosa para el momento que vendría luego, al expedirse la ley 388 de 1997.

En el caso de Cali es especialmente importante que se asegure la posibilidad de que la entidad de planeación, y a través de ella otras entidades de la región, puedan conocer, evaluar e interpretar, en documentos, las experiencias de planeamiento del pasado. Para ello deben encontrarse soluciones institucionales que permitan superar el alcance de las sucesivas administraciones municipales. Debe haber un lugar donde sea fácil para cualquier vallecaucano ir a consultar cómo era la planeación municipal a mediados de la década de los cincuenta, o cómo era Cali a comienzos de la década del 30, por ejemplo; e igualmente consultar cuáles son las propuestas del presente. De este modo se favorecería el tener una conciencia histórica - un contexto de los planes, programas y acciones en el tiempo.

La administración de Cali proveyó, a efecto de difundir las propuestas del plan, el Taller de la Ciudad - un espacio en el Centro Cultural de Cali donde se expusieron los contenidos principales del plan, y se organizaron eventos de difusión. Actualmente se están

recogiendo testimonios fotográficos de la ciudad del pasado. Estas actividades deben tener una sede permanente abierta al público.

- ***Otros municipios del Valle***

A través de las últimas dos décadas, los municipios del Valle del Cauca han ido conformando entidades de planeación, de acuerdo a su tamaño y posibilidades. A la fecha de la ley 388 todos tenían ya una dependencia encargada de los planes municipales. Pero el panorama de su capacidad es muy variada, y para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial en particular se puede decir que la situación que predomina es de debilidad.

Esto no obsta para que, como se verá, algunos municipios hayan presentado planes de gran calidad, por lo general como resultado del trabajo de consultores en contacto con funcionarios de las administraciones locales.

5. La Aplicación de la Ley 388 en los Primeros Años

- ***1998: La evaluación ambiental del POT de Cali***

El municipio de Cali hizo un esfuerzo considerable para presentar a tiempo un plan de ordenamiento territorial de acuerdo con la ley; pero el equipo evaluador encontró muy temprano fallas que hicieron muy difícil recomendar la aprobación del plan. Por lo tanto, resolvió sugerir al Departamento Administrativo de Planeación de Cali que retirara el plan para completarlo con la asesoría de la CVC, lo cual no fue aceptado por el municipio.

De allí en adelante, el trabajo del equipo evaluador consistió en formular de la manera más precisa y clara posible las razones por las cuales no debía recomendar la aprobación del plan a la Dirección. Hubo tres tipos de objeciones:

- Aspectos legales
- Consideraciones técnicas ambientales, y
- Consideraciones de planeación

214 Después de interponer recurso de reposición, el municipio apeló ante el Ministerio del Ambiente, que confirmó la mayoría de las objeciones. El municipio preparó entonces, con asesoría de la CVC, una nueva versión del plan, teniendo en cuenta las objeciones hechas.

- ***Resultados de otros municipios***

En 1998 sólo tres municipios -además de Cali- presentaron a la CVC planes de ordenamiento territorial: Ansermanuevo, Toro y El Cerrito. Una revisión preliminar mostró que estaban incompletos, y se sugirió que fueran retirados para que se los completaran, para lo cual la CVC ofreció su asesoría.

- **1999 y 2000: la concertación del nuevo Plan de Cali; estado actual en otros municipios**

Una nueva ley, la 507, introdujo en 1999 una modificación a la relación entre las corporaciones y los municipios. Ahora, los planes no deben ser simplemente evaluados por las corporaciones, sino que éstas y los municipios deben concertarlos. Por lo demás, el proceso - en su descripción jurídica - sigue siendo el mismo.

Es posible que la experiencia de Bogotá - y en menor grado la de Cali - hayan influido para provocar este cambio.

Para la CVC esto significó otro modo de acercarse a los planes. El proceso que se maduró fue el siguiente:

- Al recibir del municipio los documentos, se debe redactar un acta de recibo.
- La CVC hace, en un máximo de cinco días a partir del día siguiente, una primera evaluación de las características de los documentos recibidos, para verificar que se ajustan a lo que debe ser un plan, de acuerdo al decreto 879 de 1998. Si los documentos no se ajustan al decreto, se devuelven al municipio con una explicación de los puntos deficientes y se ofrecen asesoría. El proceso de concertación no se inicia, ya que jurídicamente no hay plan que concertar.
- Si los documentos se ajustan al decreto 879, se los reconoce como un plan de ordenamiento territorial- el plazo de treinta días hábiles se considera iniciado desde el día siguiente al de la fecha del acta de recibo. Se solicita al alcalde que, si no lo ha hecho ya, nombre un equipo municipal para que concierte el plan con la CVC.
- Se elabora un cronograma de estudio y de reuniones para asegurar que el plan se concertará como máximo en treinta días hábiles de acuerdo a la ley.
- Las etapas del cronograma son:
 - a) un período de estudio, de unos diez días, que puede incluir una sesión de presentación del plan por parte del municipio, si ésta no se ha hecho ya antes de recibir los documentos, como parte de la etapa de asesoría;
 - b) formulación de preguntas aclaratorias por parte de la CVC, y reunión con el municipio para conocer sus respuestas.
 - d) formulación de propuestas de la CVC para concertar con el municipio;
 - e) reuniones de concertación;
 - f) preparación de resolución y recomendación a la dirección de la CVC,
 - g) firma de la resolución.
- El cronograma es enviado al municipio, y si es necesario se ajusta a la disponibilidad adecuada del equipo municipal. De allí en adelante se siguen sus etapas hasta el final.

En caso de que no se logre la concertación en algún tema, la ley prevé que el plan sea enviado al ministerio del Medio Ambiente, para que éste resuelva el punto no concertado. Si esto ocurre, la CVC envía al Ministerio las actas de las reuniones y la resolución de aprobación parcial del plan.

La organización interna de la CVC se complementó con la creación de equipos concertadores en las direcciones regionales, con la participación, además, de profesionales de la subdirección de planeación.

El primer plan que se concertó después de la nueva ley fue el de Cartago, y se alcanzó una concertación completa. Luego se presentó el de Cali, que no se pudo concertar del todo: el tema de las áreas de expansión tuvo que ser resuelto por el Ministerio. Posteriormente, el Ministerio acogió el punto de vista de la CVC. Se aprobó la principal área de expansión, al sur, se excluyó otra, y la decisión sobre las demás quedó suspendida, a la espera de un conjunto de estudios que ayuden a formular su vocación y a tratar ciertos problemas que se presentan en algunas de ellas.

Hasta la fecha de elaboración de este trabajo (14 de noviembre del 2000) se han concertado 21 planes; 8 se han devuelto a los municipios para ser completados en puntos específicos; hay 4 en proceso de concertación, y 9 no han sido presentados aún a la CVC.

¿Han Cambiado las Circunstancias?

Mirando el panorama nacional es difícil evitar la sensación de que la situación del Valle del Cauca es similar a la del resto del país. Es muy probable que en los departamentos que tiene ciudades grandes, con mayor capacidad de planeamiento territorial, halla más municipios que logren formular y concertar sus planes, en comparación con otras regiones.

Al ver los mejores planes hasta ahora concertados o en concertación -en el Valle se destacan los de Cartago, Buga, Yumbo entre los primeros, y La Cumbre y Palmira entre los segundos- es claro que la ley 388 y sus disposiciones complementarias significan un avance muy grande en el planeamiento territorial local colombiano; y hasta cierto punto se aminoran los temores de que la ley haya sido demasiado urbana. Estos ejercicios han permitido no sólo formular instrumentos de planificación local dirigidos al ordenamiento territorial en sí, sino incluso identificar vacíos en la ley, como la falta de un instrumento de planeación para áreas escogidas en las zonas rurales similar al de los *planes parciales* que existe para la zona urbana, y la falta de previsión de un proceso de seguimiento a los municipios por parte de las corporaciones una vez adoptados los planes.

En todas las entidades se nota una mayor conciencia sobre la importancia de este tema: hay un mayor cuidado y algo más de claridad en los procesos. Pero también se nota la sensación de que el aplazar sucesivamente la fecha límite para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial no va a resolver todas las dificultades. Como se ha visto, las deficiencias tienen raíces hondas que se relacionan, entre otros casos remontan, quizá entre otras cosas, a las maneras como en Colombia nos educamos en, con la forma como se enseña en el país la realidad geográfica e histórica que nos rodea.

Si esto es así, debemos iniciar una transformación de nuestro sistema educativo, en todos sus niveles, para que todos podamos apropiarnos mejor de nuestro ambiente y de la historia de la relación que hemos establecido con él. Entre tanto, debemos tener conciencia de que las leyes no podrán ser aplicadas en toda su plenitud, porque aún no hemos logrado generar las condiciones sociales para ello, y tendremos que recurrir al humor, a la paciencia, a la constancia y a la tolerancia bien entendida para comprender e ir achicando el espacio que va a mediar entre los requisitos escritos de nuestras leyes y lo que nuestros municipios, corporaciones y ministerios podrán hacer realmente.

En el fondo, es muy probable que la aplicación exitosa de una ley de este tipo dependa de dos variables fundamentales. Una de ellas se quita identidad. Es decir, el grado en que las

instituciones, los grupos sociales y los individuos se identifican solidariamente con el territorio y con la población que lo habita - o se consideran desarraigados y no pertenecientes sino en forma limitada a ese territorio y a esa población. El otro aspecto es está bien la flexibilidad institucional ante las variaciones del entorno. Una institución creada en determinadas circunstancias, y con una misión más o menos coloreada por ellas, ¿hasta qué punto puede adaptarse creativamente a circunstancias que cambian de modo gradual o súbito?

Las dos variables se influyen entre sí, pero la más fuerte puede ser quizá la de la identidad. Una identidad muy desarrollada puede dar lugar a una capacidad de adaptación muy grande, pues está claro que es, ante todo, lo que hay que servir: la evolución constante de la armonía entre sociedad y territorio hacia otras formas más plenas y favorables en el mundo. Si falta la identidad, en cambio, puede ser fácil acomodarse a los procedimientos y rutinas establecidas, porque se ha perdido de vista la necesidad de que esos procedimientos y rutinas se modifiquen para que se actualicen y continúen sirviendo a la armonía entre la población y el territorio en circunstancias cambiantes. Y ese acomodo que será siempre defendido, en esas condiciones de desarraigo, por los sectores sociales favorecidos en el estado actual - impedirá la evolución de la sociedad y el territorio hacia nuevos estados armónicos, acordes con el desarrollo de un entorno más universal.

Con tal diagnóstico es claro que necesitaríamos en la construcción de la identidad regional. La labor de armonización que implica formular y llevar a cabo un plan de ordenamiento territorial no puede llevarse a cabo exitosamente si no en el seno de una sociedad que se identifica solidaria y plenamente con la población que la conforma y con el territorio que ocupa.

En esta tarea es clara la responsabilidad de las entidades de educación superior, tanto en el aspecto de la formación de profesionales del planeamiento territorial como en el de la formación básica de los colombianos en el respeto a su propio pueblo y a su territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Ley 99 de 1993 (creación del Ministerio del Ambiente y organización de las entidades ambientales)

Ley 388 de 1997 (Ordenamiento territorial)

Decreto 879 de 1998. Ministerio de Desarrollo económico (Reglamentación de los planes de ordenamiento territorial)

Sobre métodos para preparar planes de ordenamiento territorial, los documentos más importantes han sido producidos por los ministerios de Desarrollo Económico y del Medio Ambiente, por ejemplo:

Ministerio de Desarrollo Económico: *Esquemas de Ordenamiento Territorial* - Ley 388 de 1997. Bogotá, enero de 1998. 106,P

Ministerio del Medio Ambiente. Oficina asesora de ordenamiento ambiental: *Lineamientos para la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio*. Bogotá, Junio de 1998. 66 pgs.

218 ----- *Bases ambientales para el ordenamiento territorial municipal, en el marco de la Ley 388 de 1997*. Bogotá, julio 1998. 44 P.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi también ha producido documentación al respecto, si bien menos accesible a los municipios debido a su lenguaje técnico.

Con respecto al caso de Cali y la evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial por la CVC, se encuentran el informe técnico del equipo evaluador y las resoluciones de las CVC y del Ministerio del Ambiente.

CVC. Equipo Evaluador del POT de Cali. *Informe de evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali*. Cali, 28 de septiembre de 1998.

CVC. Resolución DG 310 del 21 de septiembre de 1998, por la cual se objetó el Plan de Ordenamiento Territorial de Cali.

Ministerio del Medio Ambiente. Resolución 0127 del 23 de febrero de 1999, por la cual se resuelve un recurso de apelación.

Proceso de Ordenamiento Territorial del Área de Manejo Especial La Macarena

William Alberto Herrera Cuervo ■■■

Tomando como base la definición de Ordenamiento Ambiental del Territorio, que formula la Ley 99 de diciembre de 1993, en su artículo 7º, según la cual “Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”, se puede decir que uno de los primeros avances logrados dentro de este proceso, en el Área de Manejo Especial La Macarena, lo constituye precisamente la delimitación, clasificación y zonificación que sobre el territorio de la misma hace el Decreto 1989 del 1 de Septiembre de 1989.

Es así como en el citado Decreto se declaran y delimitan los Parques Nacionales Naturales de La Macarena y Tinigua, al igual que los Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables de la Macarena (norte y sur) y del Ariari – Guayabero. Adicionalmente, para cada uno de estos distritos establece las diferentes zonas de Producción, Preservación, Recuperación para la Producción y/o Recuperación para la Preservación que los conforman.

Partiendo de esta base, y en procura de poder formular el correspondiente Plan de Manejo Ambiental para esta Área de Interés Ecológico en el ámbito mundial, Cormacarena, en desarrollo de las actividades o funciones que por Ley le han sido delegadas, llevó a cabo, durante el período comprendido entre 1996 y 1998, una serie de estudios y actividades que le permitieron cumplir con este objetivo, entre los que vale la pena mencionar:

- *Elaboración del balance hídrico para la jurisdicción del AMEM*
- *Estudio del Uso Potencial del Suelo*

- *Estudio del uso Actual del Suelo*
- *Estudio Socio económico de la Zona*
- *Determinación de los Conflictos de Uso del Suelo.*

1. Actividades

A continuación se hace una breve descripción de los aspectos más relevantes de cada una de las actividades realizadas dentro de este proceso.

1.1. Elaboración del Balance Hídrico para la Jurisdicción del AMEM

Para ejecutar esta actividad fue necesario llevar a cabo, entre otras, las siguientes acciones:

- *Determinación de la Oferta Ambiental, la cual se basó en la recolección, selección y análisis de información tanto de tipo primario como secundario, proveniente de diversas fuentes de información, entre las que se pueden mencionar: encuestas realizadas en la zona, información del Ideam, cartografía, etc.*
- *Identificación de Ecosistemas Productores de Agua, los cuales fueron debidamente caracterizados y localizados dentro de la jurisdicción del AMEM.*
- *Delimitación y caracterización de las cuencas hidrográficas del AMEM.*
- *Zonificación del AMEM de acuerdo con los niveles de precipitación presentes en la zona.*

1.2 Estudio del Uso Potencial del Suelo

Actividad que se adelantó a través del Convenio Interadministrativo de Cooperación Técnica suscrito entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y Cormacarena, dentro del cual vale la pena destacar como aspectos relevantes:

- *La compra, por parte de Cormacarena, de las fotografías aéreas décadas 80 y 90, en escalas 1:10.000 a 1:50.000 aproximadamente, que tienen cubrimiento de la totalidad de la jurisdicción del Area de Manejo Especial La Macarena, de acuerdo con los cuadrángulos e índices de vuelo que posee el IGAC.*
- *Capacitación de profesionales de Cormacarena en procesos de fotointerpretación, la cual estuvo a cargo de funcionarios del IGAC.*
- *Fotointerpretación y delimitación de las diferentes unidades de uso del suelo, a cargo de funcionarios y contratistas de Cormacarena.*
- *Verificación o comprobación de campo, para posterior ajuste de la información interpretada.*
- *Transferencia de la información de las fotografías aéreas a planchas escala 1:100.000.*

- *Digitalización de la información consignada en las planchas escala 1:100.000, mediante el uso de los programas Autocad y Promap.*
- *Elaboración del mapa de Uso Potencial del Suelo, a cargo del IGAC, el cual se encuentra consignado en planchas escala 1:100.000, en segundos originales. Adicionalmente se encuentra en formato digital en los equipos del proyecto SIG de Cormacarena.*

1.3 Estudio del Uso Actual del Suelo

Este estudio se realizó a partir del Convenio Interadministrativo de Cooperación Técnica suscrito con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, dentro del cual se adelantaron las siguientes acciones:

- *Adquisición de la imagen de satélite Landsat TM, Path 7 Row 58, del año 1996, que cubre la zona de jurisdicción del AMEM.*
- *Procesamiento digital y clasificación de la imagen Landsat TM, con el fin de obtener el Mapa de Cobertura Vegetal, Uso y Ocupación del Espacio en el AMEM.*
- *Impresión a color del Mapa de Cobertura Vegetal, Uso y Ocupación del Espacio en el AMEM, a escala 1:500.000.*

1.4 Determinación de los Conflictos del Uso del Suelo

Tomando como base la información y resultados obtenidos de los procesos y estudios de los ítems precedentes, se procedió entonces a cruzar y/o superponer dicha información, con el fin de obtener el mapa de Conflictos de uso del Suelo, el cual se encuentra almacenado en formato digital en los equipos de la Corporación.

Valga la pena anotar que la elaboración de este mapa se llevó a cabo tomando como parámetro base la metodología que para este fin tiene establecida el IGAC.

Todos los productos cartográficos de este proceso de Ordenamiento Territorial en el AMEM se encuentran debidamente estructurados en formato digital, y han servido de insumo en la formulación de los correspondientes Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios de la jurisdicción de Cormacarena, la cual, en cumplimiento de las obligaciones que le otorga la Ley 388 de 1997, se encuentra asesorando y evaluando la formulación de dichos Planes Básicos o Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Así mismo, los diferentes estudios o documentos técnicos producto del mismo, reposan en el Centro de Documentación de la Corporación, ubicado en la subsele de Granada.

2. Participación Ciudadana dentro del Proceso de Ordenamiento Territorial en el Amem

En cumplimiento de las obligaciones que le otorga la Ley 388 de 1997, desde 1998 Cormacarena se encuentra asesorando y evaluando la formulación de los Planes Básicos o Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios de su jurisdicción.

Es así como una de las primeras actividades realizadas dentro de este largo proceso fue la elaboración y entrega, a todos los quince (15) alcaldes municipales, de los términos de referencia o lineamientos ambientales sobre los que se realizaría la evaluación de dichos planes o esquemas de ordenamiento territorial, los cuales fueron remitidos a cada uno de estos municipios.

Adicionalmente, Cormacarena, a través del proyecto POATA (Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Amazonia), que se desarrollaba con recursos del Ministerio del Medio Ambiente, realiza el primer taller de participación ciudadana en enero de 1998, a cargo de la Subdirección de Planeación de Cormacarena y la coordinación de Ordenamiento Territorial de la misma, organizado por la regional de la Macarena de la Corporación. A dicho taller fueron convocados líderes comunitarios y pobladores de 70 veredas del municipio.

En febrero del mismo año se realiza una nueva reunión con la comunidad, a la cual no asiste la administración municipal - el alcalde y los miembros del honorable concejo. Posteriormente, en las fechas que se relacionan a continuación se llevaron a cabo otras reuniones en este mismo municipio, y se propendió siempre por la participación de la comunidad dentro de las mismas: 5, 19 y 27 de marzo de 1998 y 2 y 3 de abril del mismo año; esta última para tratar temas relacionados con el Plan de Acción de Cormacarena y de Ordenamiento Territorial.

Tomando como base la experiencia vivida en el municipio de La Macarena, se procede entonces a convocar a todos y cada uno del resto de municipios de la jurisdicción que necesitaran el apoyo técnico y asesoría que Cormacarena podría brindarles para la formulación de sus respectivos PBOT o EOT; llamado que sólo es atendido por los municipios de Guamal, Vistahermosa, Cubarral, Castillo y Fuentedeoro, donde se apoyó la realización de talleres de validación con la comunidad de los mismos.

De otro lado, dentro del marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional se entra a participar en el Comité de Ordenamiento Territorial Departamental del Meta, donde se vinculan todos los municipios del departamento para que participen en los diferentes talleres subregionales, y se suministra apoyo a través de un profesional en la parte técnica y el acompañamiento del subdirector de planeación; para esto último fue necesario realizar más en los municipios de la jurisdicción de Cormacarena.

En general, se puede anotar que Cormacarena ha hecho presencia activa en los diferentes talleres de participación ciudadana que han realizado los municipios, a demás ha brindado asesoría y apoyo técnico a los mismos, y suministrando a través de la suscripción de convenios o mediante el proceso de venta la información cartográfica y alfanumérica que los mismos han requerido para este fin.

Casos específicos de la suscripción de Convenios Interinstitucionales, como apoyo a la formulación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, son los realizados con las administraciones municipales de El Dorado y Cubarral, a través de los cuales se llevó a cabo la digitalización de la respectiva cartografía del componente rural.

La formulación de los respectivos Esquemas ha tenido diferentes niveles de avance, en cada uno de los municipios, signados por las características mismas de cada uno de ellos, así como también por las condiciones económicas, técnicas y sociales en que se desarrollan.

Sin embargo, y a pesar de las dificultades de diferente índole que han retrasado en parte el proceso, los municipios de la jurisdicción de Cormacarena siguen adelante, conscientes de la importancia que el mismo reviste para su desarrollo, tanto a nivel local como regional.

Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge “ Copomojana”

Orlando García Mendoza 

Este documento tiene como objetivo mostrar en forma sucinta el avance de los trabajos adelantados por los municipios que hacen parte de la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge “Corpomojana” en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial (P.O.T), como también los esfuerzos hechos por el Comité de Ordenamiento Territorial de la Corporación para que lleguen a contribuir y acompañar el desarrollo y el cumplimiento de estos planes, feliz termino y sean oportunos. Pretende además informar acerca del porqué? de los trabajos adelantados y su desenvolvimiento a través del tiempo.

La Corporación, consiente de su responsabilidad en la elaboración de los P.O.T., entre septiembre y diciembre de 1998 crea el Comité de Ordenamiento Territorial, para que, siguiendo los lineamientos de política nacional y trabajando en coordinación con los entes territoriales, realice la motivación para la elaboración de dichos trabajos. Es así como en cada municipio se realiza un seminario taller con la participación de los alcaldes, miembros del Concejo Municipal, técnicos de U.M.A.T.A y otros; en dichos talleres se hizo énfasis en la importancia y necesidad de presentar un buen P.O.T. acorde con la parte ambiental sustentado con una base sólida y soportada en unos estudios que lo aproximen bastante a la realidad del municipio; para ello se elaboró una cartilla ilustrativa titulada **“Bases técnicas para la elaboración de los P.O.T.”**

Más adelante, en enero de 1999, la Corporación invita a los entes territoriales y a los consultores encargados de elaborar el plan a trabajar conjuntamente en los estudios que deberían realizarse con objeto planear el municipio en los plazos estipulados.

Posteriormente, junto con Planeación Departamental (Concejo Departamental de Ordenamiento territorial), se llevaron a cabo varias reuniones con los entes territoriales, a

efectos de ir observando los avances de los trabajos de cada municipio, tratando de que existiera armonía y secuencia, ya que, por las características de la zona, los P.O.T. deben ser enfocados de manera regional, puesto que es una región de humedales con condiciones similares y homogéneas, donde la mayor diferencia es su límite político.

No obstante el poco interés de los dirigentes municipales, empezando por los alcaldes, en la Corporación sigue insistiendo sobre el asunto, realizando visitas a los municipios y charlas con los consultores para ofrecer nuestro apoyo de manera incondicional, con el propósito de mantener en actividad la ejecución del plan; Más tarde logramos reunir en la sede de la Corporación a los consultores, los cuales manifestaron que los municipios tenían muchas limitantes para avanzar en el trabajo, fundamentalmente de tipo económico, porque carecían de disponibilidad presupuestal para adquirir el apoyo logístico necesario, principalmente la cartografía indispensable para el desarrollo del compromiso, situación que imposibilita la continuidad de los trabajos; sin embargo, agotamos todos los recursos y convocamos una reunión con todos los alcaldes, consultores, concejos municipales de ordenamiento territorial y Concejo Departamental de Ordenamiento Territorial para el 27 de abril de 2000, con el propósito de establecer un plan de contingencia basado en las dificultades que tiene cada municipio para superar la crisis y poder cumplir con la normatividad vigente.

Después de la reunión, en julio de 2000 la Corporación recibe el primer P.O.T. de parte del municipio de Sucre, el cual fue devuelto después de haber sido analizado, porque tenía la característica de un ejercicio académico correspondiente a un simple diagnóstico, producto seguramente de la poca experiencia de la asesoría. Debido a esto, la Corporación se trasladó al municipio para aclarar la situación haciendo énfasis en el contenido del P.O.T., lo mismo que los documentos y pasos que se deben tener en cuenta para la aprobación del trabajo; sin embargo, en los primeros días de febrero de 2001 este municipio presenta nuevamente el P.O.T., aprobado por el Concejo Municipal sin la correspondiente aprobación previa de la autoridad ambiental en lo pertinente a su competencia y en estos momentos se encuentra en revisión por parte del Comité de Ordenamiento Territorial de la Corporación.

Para la misma fecha, julio del 2000, fue presentado a la Corporación el P.O.T. del municipio de San Marcos, el cual fue devuelto por carecer de algunos requisitos fundamentales como la categoría a la escala exigida por la norma. A la fecha no se ha vuelto a recibir el mencionado trabajo.

224

En diciembre del 2000 el municipio de Majagual presentó a la Corporación su P.O.T., al cual, después de ser analizado, se le hizo los requerimientos pertinentes, los que a su vez fueron respondidos; sin embargo, en la concentración final hubo otro requerimiento que en la actualidad no ha tenido respuesta.

En enero del 2001 el municipio de Guaranda presentó su P.O.T., éste fue analizado y se le hicieron los requerimientos en la concentración. Hasta la fecha no se ha vuelto a recibir el mencionado trabajo. Los demás municipios de la jurisdicción de la Corporación no han presentado reporte alguno sobre los compromisos adquiridos en el P.O.T.

A pesar de lo anterior y consciente de su responsabilidad, la Corporación seguirá insistiéndose a los municipios para que todos cumplan, en el menor tiempo posible, con dicha responsabilidad, ya que la ley es inaplazable; sin embargo, el Congreso de la República, al considerar la situación económica de los municipios, otorgó dos márgenes de aplazamiento, los cuales ya se vencieron y parece que no va a conceder más plazo.

Estado de Avance de los POTM en La Guajira

Edmundo Pimienta Gonzalez 

Los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios que se encuentran bajo la jurisdicción de Corpoguajira, se encuentran en el siguiente estado de avance:

- **El Molino:** Se recibió el proyecto de Esquema de Ordenamiento mediante Auto No. 00056 del 14 de abril de 1999, se confrontó la documentación entregada con los requisitos de Ley y se devolvió, debido a que cumplía con los requisitos establecidos en el Decreto 879 de 1998, en la Resolución No. 159 de 1999, por la cual se establecen los determinantes ambientales, y en la Resolución No. 1322 de 1999, por la cual se establece el reglamento para la presentación de Proyectos de POT, expedidas por la Corporación.

El 4 de abril del 2000 se recibió el nuevo proyecto de Esquema Territorial, compuesto por 45 mapas, copia magnética, 3 volúmenes, y posteriormente, el 10 de abril del 2000, se recibió el resumen ejecutivo, y se procedió a su revisión. En estos momentos se está redactando el informe técnico al respecto. EL 1 de junio del 2000, se llevó a cabo una reunión aclaratoria entre la Corporación y la administración municipal, en la que se le hicieron algunas observaciones al documento técnico y a la cartografía presentada, y se le solicitó una mejor presentación de la misma, teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 879 de 1998 y en las Resoluciones 159 de 1999 y 1322 de 1999, expedidas por la Corporación. En noviembre de 2000 se llevó a cabo una reunión de concertación entre la Corporación y la administración municipal, en la que se pusieron a consideración algunas observaciones que éstas le hicieron al proyecto y que fueron consideradas no concertadas por la parte que intervinieron en dicha reunión. Estamos a la espera de que la administración municipal nos vuelva a enviar el documento con las observaciones resueltas.

- **Manaure:** Se recibió el Proyecto de Plan Básico de Ordenamiento, se revisó la documentación entregada y se confrontó con los requisitos de Ley; mediante Auto No. 075 de 1999 fue admitida para su evaluación desde el punto de vista ambiental, y se

envió copia a la Subdirección de Planeación, con los documentos adjuntos y se dio inicio a la concertación, producto de la cual se expidió una resolución en la que se especifica sobre los aspectos que fueron concertados y aquellos que no lo fueron, antes del vencimiento de los treinta (30) días hábiles. Se llevó a cabo una reunión de concertación el 23 de diciembre, para lo cual se levantó un acta sobre los puntos concertados, según lo establecido en el artículo 1º, parágrafo 6 de la Ley 507 de 1999.

El 4 de mayo del 2000 se recibió el nuevo Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Al revisarlo se encontró que no fueron atendidas las sugerencias. Mediante oficio 01.01.033 del 11 de mayo del 2000 se le comunicó al Alcalde. El 9 de agosto del 2000 se recibió de nuevo el Plan Básico de Ordenamiento del municipio, el cual fue evaluado nuevamente y se le hicieron algunas observaciones tanto al informe técnico como a la cartografía, que luego fueron presentados en una reunión celebrada el 8 de septiembre del 2000 de concertación con la administración municipal, y quienes admitieron como no concertados los puntos objetados. Al igual que en el municipio anterior se está a la espera de que nuevamente sea enviado el POT, una vez sean atendidos los puntos no concertados en la mencionada reunión.

- **Barrancas:** Se recibió el Proyecto del Plan Básico de Ordenamiento, se revisó la documentación entregada y se confrontó con los requisitos de Ley, y se devolvió mediante auto No. 110 del 6 de julio de 1999, emanado de la Oficina Jurídica de la Corporación, debido a que no reunía los requisitos establecidos en el Decreto 879 de 1998 y la Resolución N°1322 de 1999 expedida por la Corporación, ya que hacia falta el resumen ejecutivo y la cartografía. Hasta la presente la administración municipal ha hecho caso omiso de los requerimientos, sin lo cual no se puede continuar con el proceso de evaluación y aprobación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Por el contrario, sometió El proyecto de Plan Básico de Ordenamiento Territorial a la aprobación del Concejo Municipal, el cual lo aprobó mediante acuerdo N° 045 del 10 de diciembre de 1999, sin contar con el concepto y la aprobación de la Corporación en lo referente a sus aspectos ambientales, lo cual viola el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.
- **Dibulla:** Se recibió el proyecto de Esquema de Ordenamiento Territorial mediante Auto No. 0011 del 1º de febrero del 2000, se confrontó la documentación entregada y se encontró con los requisitos de Ley y se devolvió mediante resolución No. 298 del 2 de marzo del 2000, por el cual se requiere al municipio completar la información debido a que los documentos allegados por el municipio a la Corporación no se encontraban dentro de los requisitos establecidos en el Decreto 879 de 1998, y la Resolución N° 1322 de 1999, expedida por la corporación, ya que hace falta el resumen ejecutivo y completar la cartografía. Al igual que el municipio de Barrancas se ha hecho caso omiso a la solicitud de la información requerida para continuar con el proceso de evaluación y aprobación del proyecto de Esquema de Ordenamiento Territorial.
- **Urumita:** Se recibió el proyecto de Esquema de Ordenamiento mediante Auto No. 00021 del 15 de febrero del 2000, se confrontó la documentación entregada y se encontró que la información allegada por el municipio a la Corporación no estaba dentro de los requisitos establecidos en el Decreto 879 de 1998, la Resolución No. 159 de 1999 y la resolución No. 1322 de 1999, expedidos por la Corporación, debido a

que hace falta la cartografía. El 23 de abril del 2000 se recibió un oficio firmado por Oscar Martínez Cuadrado, Director de Planeación apelando el silencio administrativo, el cual se contestó por medio del oficio 04.00.017 del 24 de abril del 2000. Se recibió la información solicitada y se procedió a continuar con el proceso de evaluación al proyecto de Esquema de Ordenamiento Territorial, el cual se le hicieron algunas observaciones al documento técnico que son necesario mejorar y complementar y que serán sometidas a concertación entre la Corporación y la administración municipal.

- **La Jagua Del Pilar:** Se recibió de manera informal el diagnóstico y el documento técnico de soporte y se emitió un concepto sobre su contenido en apoyo a dicho municipio, para así lograr el cumplimiento de manera más eficiente de la Ley de Desarrollo de Ordenamiento Territorial, y sus decretos reglamentarios. Hasta la fecha no hemos recibido el proyecto de Esquema de Ordenamiento por parte de la administración municipal.
- **Hatonuevo:** Se recibió el proyecto Esquema de Ordenamiento Territorial el cual fue admitido mediante Auto No. 00036 del 22 de marzo del 2000; se hizo la revisión y evaluación, y el 8 de mayo de 2000 se redactó un informe técnico. El 9 de junio del 2000 CORPOGUAJIRA expidió la Resolución No. 1004 del 2000, mediante el cual se objeta el esquema de ordenamiento territorial del municipio y se le invitó a una reunión de concertación sobre los puntos objetados, que se llevó a cabo el 22 de agosto del 2000, en la cual la administración municipal admitió que los puntos tratados no habían sido concertados. El día 28 de febrero se recibió el documento con las correcciones señaladas en la reunión de concertación, y en estos momentos está siendo revisado por el equipo evaluador.
- **Villanueva:** El 18 de mayo del 2000 se recibió el Esquema de Ordenamiento Territorial, el cual se remitió a la Oficina Jurídica para que se produjera el auto; éste fue devuelto a la Subdirección de Planeación el 25 de mayo del 2000. Se revisó la documentación del Esquema de Ordenamiento territorial entregada por el municipio de Villanueva y se encontró que no reunía los requisitos exigidos por el Decreto N° 879 de 1998 y la Resolución N°1322 de 1999, expedida por la Corporación, situación que se le comunicó al municipio y se le requirió la información faltante, y se dejó claramente establecido que según el párrafo 6 del artículo 1° de la Ley 507 de 1998 y el numeral 1.4 del artículo 2° de la Resolución 1322 de 1999, los términos no comenzarán a correr mientras el municipio no dé cumplimiento a dichos requerimientos. En el transcurso de la primera semana de Septiembre se recibió la información requerida, la cual se encuentra en proceso de evaluación.
- **Fonseca:** El 27 de noviembre de 2000 se recibió el Esquema de Ordenamiento Territorial, el cual fue admitido mediante Auto No 0246 del 5 de diciembre de 2000 y se confrontó la documentación entregada con los requisitos de ley, y se devolvió a través de la Resolución N°002583 del 22 de diciembre de 2000, debido a que no reunía los requisitos establecidos en el Decreto 879 de 1998 y la Resolución 1322 de 1999, expedida por la corporación, ya que hacía falta el resumen ejecutivo y la cartografía.

- **Distracción:** El 5 de diciembre de 2000 se recibió el proyecto de Esquema de Ordenamiento Territorial y mediante Auto N° 0252 de 2000 se avocó conocimiento de la presentación para su evaluación desde el punto de vista ambiental, el cual se encuentra en proceso de evaluación.
- **Uribia:** El 2 de noviembre de 2000 se recibió el Proyecto de Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el cual se avocó conocimiento para su evaluación desde el punto de vista ambiental, mediante Auto N°00231 del 10 de noviembre de 2000. Luego fue evaluado y se encontraron algunos elementos que deben ser mejorados y complementar en su desarrollo. El 22 de diciembre de 2000 se llevó a cabo una reunión de concertación entre la corporación y la administración municipal, en la que se consideraron como no concertados los puntos allí tratados. Se está a la espera de la corrección de dicho documento para su aprobación.
- **San Juan Del Cesar:** El 6 de marzo se recibió El Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el cual se encuentra en proceso de revisión, para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 879 de 1998 y la resolución 1322 de 1999 expedida por la Corporación.

Los demás municipios (Riohacha, La Jagua del Pilar, Maicao y el nuevo municipio de Albania) no han presentado sus Planes de Ordenamiento Territorial.