

**Análisis de la gestión agroambiental en el ordenamiento territorial en la zona media y
alta de la cuenca Fraile- Desbaratado Municipio de Florida Valle**

Ingrid Diaz Durango

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de ciencias agrícolas, pecuarias y del medio ambiente, programa de Ingeniería

Agroforestal

Palmira

2020

**Análisis de la gestión agroambiental en el ordenamiento territorial en la zona media y
alta de la cuenca Fraile- Desbaratado Municipio de Florida Valle**

Ingrid Diaz Durango

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Ingeniera Agroforestal

Directora

Shirley Andrea Rodríguez Espinosa

Ingeniera Forestal

Universidad Nacional Abierta y A Distancia UNAD

Escuela de ciencias agrícolas, pecuarias y del medio ambiente, programa de Ingeniería

Agroforestal

Palmira

2020

Nota de aceptación

Firma del presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Ciudad y Fecha: _____

Dedicatorias

A Dios mi fuente de Sabiduría, amor,
Fortaleza y capacidad infinita.

A mis padres quienes han sido mi mayor
motivación y me han acompañado durante
todo este caminar. A mi hermano que desde
el otro plano siempre ha estado presente.

A mis antepasados que me han transmitido
su amor por el campo y la naturaleza.

A las comunidades rurales de Florida V.
Que me han compartido sus conocimientos
y sus experiencias de vida.

Agradecimientos

A Dios quien ha dirigido mi camino en esta gran escuela de la vida

A mi directora de proyecto de grado Shirley Andrea Rodríguez quien con su atención, constancia, persistencia y gran carisma me estuvo acompañando durante el proceso.

Al Proyecto FOINCIDE que me aportó nuevas herramientas de participación ciudadana

A los integrantes de la mesa de mapificación socio- ambiental 2018 del Municipio de Florida Valle quienes me brindaron su confianza y su apoyo.

A las comunidades campesinas y sus líderes que me dedicaron su tiempo y compartieron sus conocimientos.

A los pueblos indígenas Nasa y a sus líderes quienes me han brindado su confianza y apoyo cuando lo he necesitado.

Y a todas las personas que de alguna u otra manera me han manifestado su apoyo, confianza y cariño.

Tabla de contenido

RESUMEN	9
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
2. JUSTIFICACION	15
3. OBJETIVOS	18
3.1 Objetivo General	18
3.2 Objetivo Específicos	18
4. MARCO REFERENCIAL	19
4.1 Marco conceptual	19
5. METODOLOGIA	21
5.1 Localización y descripción General del Municipio.....	21
5.2 Demografía del Municipio	22
5.3 Contexto social político administrativa.....	23
5.4 Área de estudio: cuenca hidrográfica del rio Fraile y rio Desbaratado zona media y alta de la cuenca Fraile-Desbaratado	24
5.5 Contexto histórico	31
6. DISEÑO METODOLOGICO	33
6.1. Investigación Cualitativa.....	33
6.2 Metodología preliminar.....	35
7. RESULTADOS	40
7.1 Núcleo veredal 1	40
7.2 Núcleo veredal 2	43
7.3 Núcleo veredal 3	45
7.4 Núcleo veredal 4	48
7.5 Núcleo veredal 5	50
7.6 Recopilación de la normatividad que rige el ordenamiento territorial y la manera en que está vinculada al aspecto agroambiental	52
7.7 Informe de actuación especial.....	53
7.8 Documentos Recopilados	55
7.8.1 Antecedentes	55
7.8.2 Medio físico, ordenamiento territorial y políticas ambientales en Colombia relaciones perspectivas.....	56
7.8.3 ¿Que territorios queremos? El reto de los nuevos planes de ordenamiento territorial.....	72
7.8.4 Análisis del régimen jurídico del suelo rural.....	76
7.8.5 Análisis jurídico de la organización territorial a la luz de la nueva ley orgánica de ordenamiento territorial.....	81
8. ASPECTOS QUE INCIDEN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL	84
9. CONCLUSIONES	101
10. RECOMENDACIONES	103
11. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104

Lista de figuras

Figura 1. Ubicación del Municipio de Florida Valle	22
Figura 2. Cuenca del Rio Fraile	25
Figura 3. Cuenca del Rio Desbaratado	28
Figura 4. Ubicación de las comunidades campesinas y pueblos indígenas	31

Lista de tablas

Tabla 1. División administrativa Corregimientos	29
Tabla 2. Comunidades pueblos indígenas	30
Tabla 3. Programación jornadas de trabajo	39
Tabla 4. Resultado diagnóstico núcleo 1	42
Tabla 5. Resultado diagnóstico núcleo 2.....	44
Tabla 6. Resultado diagnóstico núcleo 3.....	47
Tabla 7. Resultado diagnóstico núcleo 4.....	49
Tabla 8. Marco normativo.....	52

Resumen

El fortalecimiento participativo es un proceso que involucra directamente a los grupos sociales, y en el marco de los procesos de ordenamiento han sido creados para que sirvan en la construcción de “un orden deseado”. El presente proyecto aplicado tiene como objetivo realizar una investigación de índole participativa que permitió la recopilación de aspectos relacionados con la concepción de comunidades rurales hacia el PBOT Plan básico de ordenamiento territorial en el Municipio de Florida en el Valle del Cauca.

Con una investigación de tipo cualitativa-acción participación, que se dio a partir del proyecto denominado Fortalecimiento institucional y ciudadano para el desarrollo territorial (FOINCIDE 2018), apoyado por la embajada de Suecia, en el marco del fortalecimiento de la participación ciudadana en la temática de la actualización del plan básico de ordenamiento territorial PBOT en el área ambiental.

El diagnóstico participativo permitió descubrir “hallazgos” situaciones ambientales que se convierte en oportunidades para formular proyectos que permitan la gestión ambiental en la zona media y alta de la cuenca hidrográfica del río Fraile- desbaratado del Municipio de Florida en el Departamento del Valle del Cauca.

Estos resultados indican que los actores locales (indígenas y campesinos) reconocen que es necesario avanzar en interacciones para salvaguardar y recuperar las áreas naturales para la construcción y fortalecimiento de las condiciones actuales ambientales, sociales y económicas de ese territorio.

Palabras claves: Ordenamiento Territorial, Entidades territorial, Gestión agroambiental

Abstract

Participatory strengthening is a process that directly involves social groups, and within the framework of the ordering processes they have been created to serve in the construction of "a desired order." The present applied project aims to carry out a participatory research that allowed the compilation of aspects related to the conception of rural communities towards the PBOT Basic land use planning plan in the Municipality of Florida in Valle del Cauca.

With a qualitative-action-participation research, which arose from the project called Institutional and citizen strengthening for territorial development 2018 (FOINCIDE), supported by the Swedish embassy, within the framework of strengthening citizen participation in the subject of the update of the basic plan of land use planning PBOT in the environmental area.

The participatory diagnosis allowed discovering "findings" environmental situations that become opportunities to formulate projects that allow environmental management in the middle and upper zone of the hydrographic basin of the Fraile-Desbaratado river of the Municipality of Florida in the Department of Valle del Cauca.

These results indicate that local actors (indigenous and settlers) recognize that it is necessary to advance in interactions to safeguard and recover natural areas for the construction and strengthening of the current environmental, social and economic conditions of that territory.

Keywords: Territorial Planning, Territorial entities, Agri-environmental management

Planteamiento del problema

El Municipio de Florida Valle en cumplimiento de la ley 388 de 1997 de ordenamiento territorial elaboró y adoptó el documento técnico del plan básico de ordenamiento territorial en adelante PBOT a través del acuerdo 198 de 2001 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL MUNICIPIO DE FLORIDA VALLE” en el año 2001 con vigencia hasta el año 2012, y que actualmente no está actualizado.

Un municipio de sexta categoría, que tiene menor volumen de Ingresos corrientes de libre destinación ICLD Ley 617 de 2000 (**Contraloría General de la república 2014**), históricamente azotado por el conflicto armado (**Fundación ideas para la paz, FIP 2013**), donde la mayoría de la población vive en la precariedad, población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) 18,24% en la zona urbana y el 30% en la zona rural (**Plan de desarrollo municipal 2016-2019**), sin experiencia en la ordenación del territorio, sin un equipo técnico de trabajo idóneo, sin la suficiente información técnica , científica y cartográfica del territorio, sin el debido acompañamiento de las entidades del orden nacional, pues la primer guía metodológica de ordenamiento territorial se publica en el año 2004 (**Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004**) , por la cual se presume que la información consignada en el documento técnico esta desenfocado de la realidad y a las necesidades del territorio y de sus comunidades, así como también de la veracidad de la información, y muy posiblemente, lo consignado ahí supera la capacidad que tiene el municipio para materializar tanto en tiempo, como en recursos económicos.

Los resultados de la elaboración y de la adopción de este plan en la zona media alta de la cuenca del río fraile- desbaratado no han sido tan positivas para el territorio, ya que, por la división política administrativa en la parte media y alta de la cuenca, establecida en el PBOT ha generado desacuerdos entre las comunidades indígenas y campesinas por la delimitación de los territorios (**Secretaría de Paz de la Gobernación del valle 2017**) y es que las juntas de acción comunal de la zona rural campesinas manifestaron sentirse excluidas con respecto a la elaboración del PBOT (**ASOCOMUNAL 2018**)

Con respecto a la conservación del ambiente en la zona media y alta la cuenca, el anuario estadístico del departamento del valle 2018 no reporta ninguna área protegida SIDAP- SINAP, nacional, regional, ni local (**anuario estadístico departamental 2018**). En el plan de desarrollo 2020-2023 reporta que el área de bosque ha ido decreciendo de 11013.75 ha en el año 2005 a 7266,76ha en el año 2016. Al revisar la dimensión de medio ambiente en el plan de desarrollo del municipio “Florida Avanza Unida” 2020-2023 solo hacen referencia a que el municipio cuenta con un plan de educación ambiental elaborado en el año 2018, lo que hace suponer que no cuenta con un plan ambiental municipal como tampoco el sistema de gestión ambiental municipal (SIGAM), ni una agenda ambiental municipal.

A pesar de que la zona media y alta de la cuenca Fraile- Desbaratado ha sido declarada reserva forestal nacional por la ley 2° de 1959 administrada por el Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y la CVC (**CVC, Universidad del Tolima 2014**), se conoce muy poco ésta declaratoria y sus alcances, además de las acciones concretas en el territorio.

Con respecto a la cuenca hidrográfica del río Fraile un evento natural que se presenta es el de las avenidas torrenciales, debido a las características geomorfológicas que presenta su cuenca (INGEOMINAS-CVC 1998) estas se han dado en los años 1937, y posteriormente se dio en los años 1963, 1976, 1988, 1994, 1997, siendo la del año 1994 más grave (**González, Hermelin, Chávez, 2004**) y en el año 1999, 2009, 2010, 2011, (plan municipal de gestión de riesgo 2012). Según el plan municipal de la gestión del riesgo del año 2012 reporta que los represamientos del afluente se han dado por deslizamientos causados por la erosión en la zona de ladera, como consecuencia de las prácticas agropecuarias inadecuadas, la deforestación y las altas precipitaciones.

Las situaciones mencionadas anteriormente hacen suponer que el PBOT no ha tenido un impacto positivo sobre la zona rural específicamente en la parte media y alta de la cuenca Fraile- desbaratado como también no se ha materializado la conservación del ambiente ni el desarrollo sostenible.

Si estas situaciones persisten en el territorio, avanzaría el deterioro de los ecosistemas, los fenómenos naturales serían de mayor proporción, y más complejo lograr una buena gestión agroambiental del territorio.

Por tal motivo es importante para este proyecto aplicado plantear los siguientes interrogantes ¿Cuáles son las razones de las deficiencias de la gestión agroambiental en el ordenamiento territorial de la zona media y alta de la cuenca hidrográfica del río Fraile- Desbaratado del municipio de Florida Valle?

Sistematización del problema

¿Cómo se pueden identificar las deficiencias que se están presentando en la implementación del ordenamiento territorial, desde e aspecto agroambiental y que impacto ha tenido sobre el territorio?

¿Cuál es la normatividad que rige el ordenamiento territorial en Colombia y de qué manera está vinculada el aspecto ambiental y agropecuario para su adopción?

Justificación

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, definida como un ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial en los términos de la Ley 30 de 1992, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculado al Ministerio de Educación Nacional.

Desde la dinámica de formación académica, apoya la formación de carácter científico o investigativo, fortaleciendo el desarrollo integral de las personas en el ámbito personal y profesional incentivado espíritu emprendedor, comprendiendo la importancia de crear una simbiosis entre especies vivas para lograr un desarrollo social sostenible y sustentable.

De esta manera, se plantea en este proyecto aplicado trabajar bajo la concepción de la participación comunitaria para la sostenibilidad ambiental que deben alcanzar los territorios con base en procesos de ordenamiento participativo para el fortalecimiento ambiental, social, económico y productivo de las comunidades, específicamente en la parte media y alta de la cuenca Fraile desbaratado del municipio de Florida Valle.

Por lo tanto, el fin de esta investigación es conocer las razones por las cuales el ordenamiento territorial no se ve reflejado en la realidad de la zona media-alta de las cuencas del río Fraile - Desbaratado, específicamente en el componente agroambiental, así como también se pretende dejar unas pautas que permitan orientar a las comunidades

rurales sobre el ordenamiento del territorio con las cuales puedan incidir en la actualización del plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Florida ante las entidades gubernamentales, para que estas elaboren un PBOT desde las realidades del territorio y de sus comunidades.

Es importante tener en cuenta que a lo largo de su historia Colombia ha intentado ordenar su territorio siendo en muchos de estos casos infructuosos, después del paso de varias constituciones y solo hasta la constitución de 1991 en la que se establece parafraseando a (Vázquez 2014), un “modelo de estado social de derecho unitario descentralizado” deja establecido en su articulado las normas sobre (la planificación y desarrollo del territorio). El estado toma como base fundamental de organización territorial los municipios o entidades territoriales, dentro del marco normativo en lo que respecta al ordenamiento territorial” la constitución del 91 da autonomía a las entidades territoriales para gestionar sus intereses (Artículo 287 C.P) e instaura vías para repartir competencias (Art 288 y Art 356 C.P) para que estas puedan atender y tomar decisiones de acuerdo con las necesidades propias de sus territorios, convirtiendo a los municipios en el eje central del ordenamiento territorial. El artículo 288 promueve la creación de una ley orgánica de ordenamiento territorial en la que se distribuye competencias entre la nación y las entidades territoriales ley 1454 de 2011 denominada LOOT.

Es importante resaltar que como herramienta de planificación territorial parafraseando a (Castro 2014) “Antes de la constitución del 91 ya se venía implementando el plan integral de desarrollo” después de la constitución del 91 surge la ley 152 de 1994 ley orgánica del plan de desarrollo, en la que en el artículo 41 establece el ordenamiento territorial, y después lo reglamenta a través de la ley 388 de 1997.

Si bien la constitución del 91 da las bases jurídica para establecer un orden deseado al territorio que permita avanzar en su desarrollo, también se ve bastante influenciada por el derecho ambiental internacional (Estocolmo 1972 y Rio de Janeiro 1992) Con la promulgación del código de los recursos naturales decreto 2811 de 1974; la cual hace que sea considerada como una constitución ecológica, y por tanto eleva al ambiente como un determinante de superior jerarquía para la formulación de los planes de ordenamiento territorial POT municipal y distrital, parafraseando a (Vásquez 2015), esta condición permite que la protección del ambiente tenga prioridad desde lo consignado en los artículos 79 y 80 de la carta política y en el artículo 10 de la ley 388 de 1997. Posteriormente se promulga la ley 99 de 1993 en la que se consolido el sistema nacional ambiental SINA y se crea el Ministerio de Medio ambiente y desarrollo sostenible parafraseando a (Vásquez 2015). Dentro de la misma ley 99 de 1993 en su Artículo 1, establece como primer principio: El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo.

Desde el artículo 80 de la constitución se viene manejando el concepto de desarrollo sostenible, después en la ley 388 de 1997 articulo 5 dentro de la definición de ordenamiento territorial vincula la armonía con el medio ambiente, y en el artículo 2 y 3 de la ley 1154 de 2011 LOOT también vincula el concepto de sostenibilidad ambiental.

Objetivos

3.1 Objetivo general

Analizar la gestión agroambiental en el ordenamiento territorial de la zona Media y alta de la cuenca hidrográfica del río Fraile- desbaratado del Municipio de Florida Valle

3.2 Objetivo específico

- Establecer un diagnóstico con participación comunitaria, de la gestión agroambiental en el ordenamiento territorial y el impacto en la zona Media y alta de la cuenca hidrográfica del río Fraile- desbaratado del Municipio de Florida Valle.
- Recopilar la normatividad que rige el ordenamiento territorial y la manera en que ésta vincula el aspecto agroambiental.

Marco referencial

4.1 Marco Conceptual

Ordenamiento Territorial

Ley 388/ 1997 art 5. Comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación físicas concertadas emprendidas por los municipios o distritos a disponer instrumentos para orientar el desarrollo de su territorio y regular la transformación utilización y ocupación del espacio de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y cultural

Entidad territorial

Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (Constitución política de Colombia 1991)

agroambiental

Según la comisión centroamericana de ambiente y Desarrollo (CCAD), el concepto agroambiental se refiere a un enfoque intersectorial que promueve el uso sostenible del espacio económico; mediante sistemas de producción y conservación que mejoran la competitividad económica, el bienestar humano y el manejo sostenible de la tierra y sus recursos naturales, acordes con los procesos socioeconómicos que ocurren en el territorio. (FAO 2013)

Ordenamiento Ambiental

Concepto: Ley 99 de 1993: Se entiende por Ordenamiento Ambiental del Territorio, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación y uso del territorio y de los recursos naturales, renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible. **(Prieto, Luengas, SF)**

Plan de ordenamiento

El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivo, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

- a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
- b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
- c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por los municipios con población inferior a los 30 habitantes. **(FAO 2013)**

Metodología

5.1 Localización y descripción general del Municipio

El Municipio de Florida se encuentra ubicado al Sur Oriente del Departamento del Valle Del Cauca, en la región Sur del Departamento subdividido en la microrregión Sur-Palmira, región pacífica zona andina (**Ordenanza 006, 30 abril 2020 , ordenanza 513 de agosto de 2019 Asamblea departamental**) . Exactamente en el valle geográfico del río Cauca cerca del piedemonte [flanco occidental de la cordillera central, la cabecera municipal está ubicada a una distancia de 42 km de la capital del departamento del valle], Santiago de Cali; [georreferenciada] por las siguientes coordenadas Latitud Norte 3° 19' 45" Longitud Oeste 76°14' 00" (*Anuario estadístico departamental 2018*). Limita al Norte con el Municipio de Pradera (Departamento del Valle), al Este con el Municipio de Río blanco (Departamento del Tolima) al Sur con el Municipio de Miranda (Departamento del Cauca) al Oeste Municipio de Candelaria (Departamento del Valle). (**Plan de desarrollo municipal 2016- 2019- proyecto ordenanza plan de desarrollo valle del cauca 2020-2023**)

Tiene una extensión de 378 Km² y alturas sobre el nivel del mar desde 1038m.s.n.m en la cabecera municipal hasta 4120m.s.n.m, (*Anuario estadístico departamental 2018*) posee temperaturas que van desde los 24°C hasta los 4°C respectivamente. (*Plan de desarrollo 2016-2019 municipio de Florida*)

Las superficies por piso térmico son; Cálido 21km², Medio 181km², Frio 130km², Paramo [muy frio] 46km² temperatura promedio 23°C (*Anuario estadístico departamental 2018*).

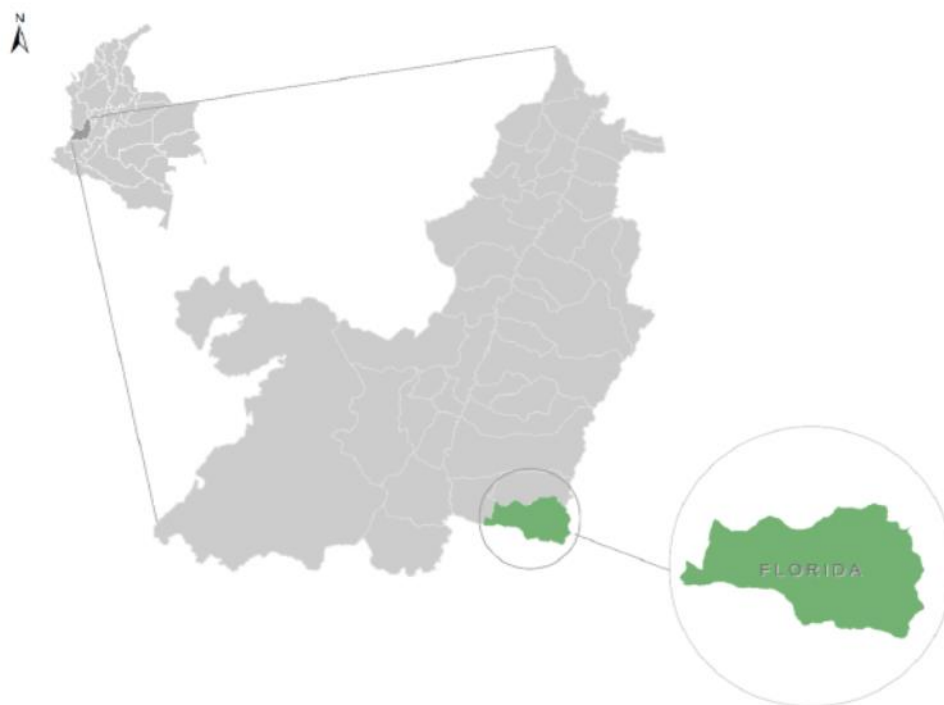


Fig. 1. Ubicación del Municipio de Florida Valle, (*Fuente Plan de desarrollo municipal 2016-2019*)

5.2 Demografía del municipio

Florida por su posición estratégica regional es un Municipio Pluriétnico Multicultural que ha tenido gran influencia de la costa pacífica, del departamento del Cauca, y del departamento de Nariño.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda en adelante CNPV realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en el año 2018 el número de población censada en Florida es de 54.207 y la población total ajustada por omisión es de 57.374 para ese mismo año (2018). De 57,374 habitantes del Municipio de Florida 27.887 son hombres y 29.487 son mujeres. De 57.374 habitantes 40.195 viven en la cabecera Municipal y 17.179 viven en centros poblado y rural disperso.

La población proyectada para el año 2020 es de 57.961 habitantes

Población total: 57.961 Hombres: 28.141(48,6%) Mujeres: 29.816 (51,4%)

Cabecera Municipal: 40.411 Habitantes Centro poblado y rural disperso: 17.550

Habitantes (CNVP 2018).

Población étnica

Población indígena: 5.125 (8,93%) población negra, mulata o afrocolombiana 5.413 (9,43%) (*fuentes: DNP*)

5.3 Contexto Social y político Administrativo

El Municipio de Florida en su zona urbana está dividida en cinco comunas con 32 barrios, en la zona rural 12 corregimientos y 25 veredas (*Plan de desarrollo 2016-2019*) 4 resguardos y 2 cabildos indígenas (*Fuente autoridades indígenas*).

El Municipio de Florida tiene una población total de 57.961 habitantes y está clasificado dentro de la sexta categoría (ley 617 de 2000) con Índice de menor volumen en sus ingresos corrientes de libre destinación. (ICLD). (Contraloría General de la República)

Es un municipio vinculado a los planes de desarrollo con enfoque territorial PDET

5.4 Área de Estudio: Cuenca Hidrográfica del Rio Fraile y Rio Desbaratado Zona Media y Alta

Caracterización Físico-Biótica de las cuencas

Cuenca del rio Fraile

El rio Fraile posee una longitud de 33km (CVC) y drena en un área de 286km², localizada sobre el flanco occidental de la cordillera central de Colombia. De esta área, 186km² están localizados en zona montañosa y 100km² hacen parte de la planicie del rio Cauca, que se extiende entre las cordilleras Central y Occidental. El rio Fraile nace en la laguna el Fraile (CVC) y en una serie de lagos de origen glaciar localizados a una altura de 3800m.s.n.m y su desembocadura en el rio Cauca está a una altura de 975 m.s.n.m. La cuenca de drenaje del Rio Fraile está compuesta por dos subcuencas: las quebradas Santa Barbara (88.1km²) y el Fraile (97.9 km²); ambas suministran en proporciones semejante agua y sedimento. La red de drenaje incluye 169 tributarios caracterizados por ser estrechos, presentar valles en “V” y tener un alto gradiente longitudinal. Cuando el rio Fraile deja las montañas y entra al valle del rio Cauca, a unos 1038m.s.n.m, cambia abruptamente su perfil longitudinal. En este punto sus depósitos se dispersan ampliamente formando un abanico aluvial donde se encuentra situado la cabecera municipal.

Con base en su elevación, su relieve y su promedio de precipitación, la cuenca puede ser dividida en 3 áreas.

- Área 1, Caracterizada por un alto relieve, elevaciones entre 3800 y 2100 m.s.n.m, altas pendientes (80% en promedio) y precipitación de 1500mm/año.
- Área 2, con relieve intermedio, elevaciones entre 2.100 y 1200 m.s.n.m, pendientes alrededor de 50% y una precipitación de 1800mm/año.
- Área 3, con bajo relieve, elevaciones entre 1200 y 975 m.s.n.m, pendientes suaves, (menos del 15%) y una precipitación de 1500 mm/año (**Gonzalez J.L.,Hermelin L., Chavez. O.A 2004**)

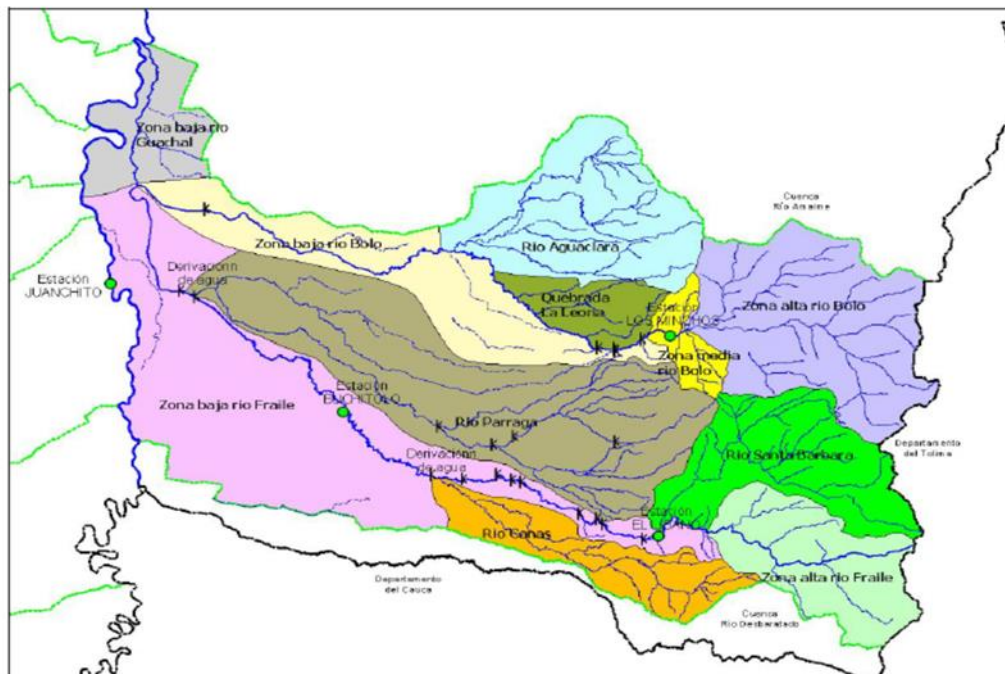


Figura 32. Áreas de drenaje en la cuenca del río Fraile

Fig. 2. Cuenca del Río Fraile, Fuente: Caudales específicos para las cuencas en el departamento del Valle del Cauca (CVC) 2007

Alto Fraile: comprende desde su nacimiento hasta granates a la altura de 2000 msnm. Se encuentra cubierto principalmente por vegetación típica de paramo y gramíneas de diferentes especies. Geológicamente los suelos están conformados por rocas ígneas

granadoritas. La pendiente de estos suelos varia del 25 al 70% y su fertilidad oscila entre moderada y baja. Esta parte esta sometida a procesos de sedimentación como consecuencia de la deforestación. Entre los afluentes de este sector se destacan las quebradas Colon, San Antonio y Guayabal.

Medio Fraile: Comprende desde granates hasta el Líbano a 1300 msnm. En este sector los suelos, sometidos a un mal uso, están conformados por rocas metamórficas de esquistos. Se encuentra la falla geológica de Los Alpes, Canadá y el Mesón. El principal rio tributario es el Santa Barbara.

Bajo Fraile: Comprende desde el Líbano hasta el pedregal a 1100 msnm. Predomina la ganadería con un marcado sobrepastoreo y problemas acentuados de erosión de suelos de diabasa con pendientes entre el 10 y 40% y fertilidad que varía entre moderada y baja. La principal corriente de agua tributaria la constituye el rio Párraga. **(CVC, UNIVALLE 2000)**

Cuenca del Rio Desbaratado

La cuenca del rio Desbaratado en el Valle del Cauca tiene un área igual a 10.636 hectáreas; las áreas de drenaje definidas para esta cuenca son dos, zona alta rio desbaratado, zona baja rio desbaratado, Fuente **(Grupo de Gestión CVC 2007)**

El rio Desbaratado nace en el extremo sur-oriental del Valle del Cauca y se constituye, en la mayor parte de su recorrido, en el límite entre los departamentos del Cauca y Valle del Cauca. Su cuenca posee una extensión de 218.26km² y presenta una forma de espátula con estrechez a partir de 1300 msnm hacia abajo y con eje transversal de Norte a

Sur y eje vertical con sentido Este a Oeste. El río Desbaratado tiene una longitud de cauce principal de 40.13 km y un caudal medio de 2.55m³/ en la estación ortigal.

La zona posee diversidad de climas que van desde cálidos en el piedemonte, con temperatura promedio de 24°C y precipitación medio anual de 1400mm, hasta el clima frío en la cima de la cordillera central, con temperaturas promedio de 12° y precipitación media anual de 180mm.

La cuenca presenta tres tipos de relieve: i) Una zona de piedemonte, localizada en la parte baja de la cuenca, entre las cotas 1100 y 1400msnm, donde se encuentran los conos de deyección definidos de estos ríos, los cuales dan lugar a la formación de suelos fértiles para uso agropecuario, ii) una zona de relieve con colinas y pendientes suaves entre pequeños valles y depresiones localizadas hacia la parte media de la cuenca entre las cotas 1400msnm y 2220msnm; y iii) una zona de relieve abrupto y escarpado, localizada entre las cotas 2200msnm y 3900msnm, donde nace el río. En esta zona se presentan procesos de deforestación, lo cual provoca la entrega de gran cantidad de sedimentos al río.

A la altura de los Municipios de Candelaria y Florida sus riberas han sido intervenidas para la construcción de obras de control de inundaciones y siembra de caña de azúcar.

El río recibe las aguas residuales domésticas de los Municipios de Florida, Miranda y Puerto Tejada y del corregimiento el Cabuyal. En el Municipio de Florida también son vertidos contaminantes agroquímicos. **(CVC-UNIVALLE 2000)**

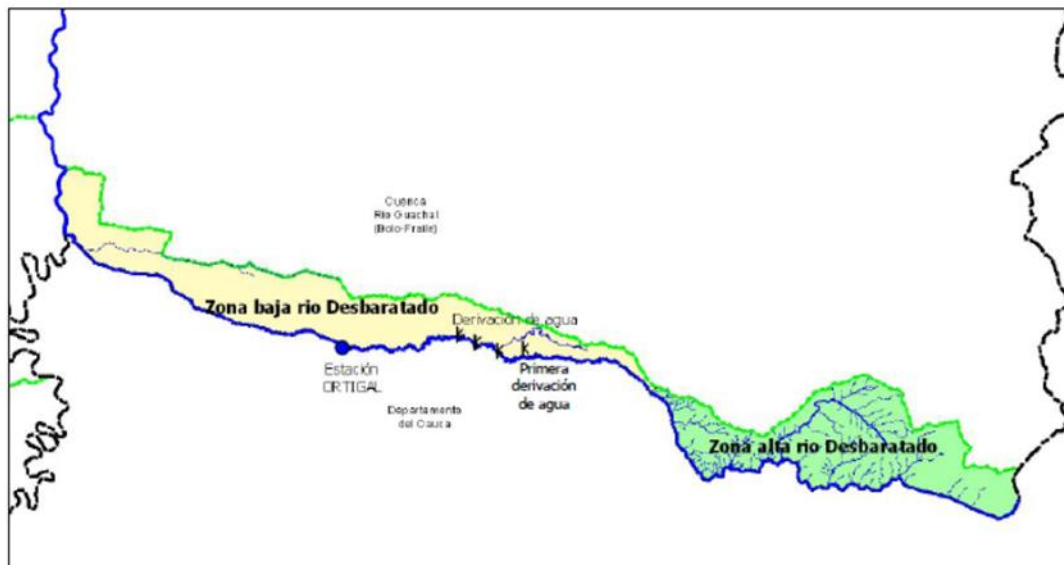


Figura 27. Áreas de drenaje en la cuenca del río Desbaratado

Fig. 3 cuenca del Río Desbaratado, fuente: Caudales específicos para las cuencas en el departamento del Valle del Cauca (CVC) 2007

Las cuencas Fraile- Desbaratado hacen parte de **la ley 2 de 1959**, Reserva forestal central ley segunda del 59 : Se cataloga como reserva forestal Nacional, posee una área según la cartografía del SIA-CVC de 103.538.40 ha; abarca los municipios de Florida, Pradera, El Cerrito, Buga, Tuluá, Sevilla en límites con del departamento del Tolima se encuentra administrada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda Y Desarrollo Territorial y la CVC (CVC, Universidad del Tolima 2014)

Población

La población presente en la cuenca media, alta del río Fraile y desbaratado está compuesta Por comunidades que se reconocen como campesinas, y por pueblos indígenas de la etnia Nasa. Las comunidades campesinas se encuentran establecidas en 6 corregimientos con sus respectivas veredas y dos comunidades sin formalizar.

Tabla 1. Corregimientos y veredas de la cuenca del río Fraile y Desbaratado en la zona media y alta de la cuenca.

<i>CUENCA</i>	<i>CORREGIMIENTO Y COMUNIDADES</i>	<i>VEREDAS</i>
<i>DESBARATADO</i> <i>FRAILE</i>	Santo Domingo	Santo Domingo (cabecera corregimental), Miravalle y Comunidad Cajones
	La Unión	La Unión (Cabecera corregimental) Agua azul, el Tamboral y Paz del Agrado
	San Francisco Llanito	San Francisco el Llanito (cabecera corregimental), Cañas arriba, Simón Bolívar parte alta y parte baja
	Pueblo Nuevo	Pueblo Nuevo (Cabecera corregimental), San Joaquín, Talaga, Paz de las Cañitas
	El Líbano	El Líbano (cabecera corregimental)
	La Diana	La Diana (Cabecera corregimental), Los negros
	Comunidad Ebenezer	Comunidad Ebenezer

Fuente: (PBOT, Florida Valle)

Los pueblos indígenas de la etnia Nasa están asentados, sobre gran parte de la Zona Media y Alta de las cuencas Fraile-Desbaratado, el cual están distribuidos en 4 resguardos y 2 cabildos. Las Autoridades indígenas reportan un total de población de 5.287

El cual están distribuido de la siguiente manera:

Tabla 2. Pueblos indígenas en la zona media y alta de la cuenca Fraile-Desbaratado.

<i>CUENCA</i>	<i>RESGUARDO/CABILDO</i>	<i>COMUNIDAD</i>	<i>N° HAB</i>	<i>EXTENSIÓN HA</i>
<i>DESBARATADO</i>	Resguardo indígena NASA KWE'SX KIWE (resolución 043 de mayo 31 de 1999)	Comunidad de las brisas, Comunidad de Mate guadua, Comunidad el Mirador, Comunidad Nasa Kiwe Cxhab	472	5603,6
	Resguardo indígena KWE'SX YU KIWE (Acuerdo N° 092 de 07 de septiembre de 2019)	Comunidad de granates, Comunidad de Altamira, Comunidad la Rivera, Comunidad Nuevo Horizonte, comunidad la cumbre, comunidad la nueva esperanza, comunidad el salado	2050	9037,6
<i>FRAILE</i>	Resguardo indígena TRIUNFO CRISTAL PÁEZ (resolución 058 de 7 diciembre de 1995 y resolución 061 de 18 de diciembre de 2000)	Comunidad de San Juanito, Comunidad de los Caleños, Comunidad de Betania, Comunidad Villa pinzón, Comunidad del Cabuyo	2135	7907,4
	Resguardo indígena NASATHA (Resolución 084 de diciembre 9 de 1999)	Comunidad Párraga	326	575,5
	Cabildo Indígena SAN JUAN PAEZ	Comunidad Loma gorda	267	752.9
	Cabildo indígena KWE'SX TATA KIWE	Comunidad Las Guacas	154	

Fuente Capitulo indígena, plan de desarrollo (2020-2023) Autoridades indígenas

decadencia y fue vendida en 1816 a la familia Restrepo. Esta hacienda tiene dentro de sus predios una capilla, a la cual en el año 1825 llegó el presbítero Francisco Quijano y Lemus como párroco de la capilla y a la cual llamaron Santa Rosa, posteriormente llegaron los curas Miguel Barona en el año 1831, José María Gilde en el mismo año, y en el año 1832 Juan Ignacio López, el 7 de abril de este mismo año le cambiaron el nombre de la capilla, Santa Rosa por el de San Antonio. Esta capilla estuvo inscrita al cantón de Caloto Departamento del Cauca, pero cuando se creó el cantón de Palmira (actualmente Palmira valle) fue trasladada al nuevo cantón. En el año de 1833 el señor Pantaleón Bedoya donó unos terrenos en la margen derecha del río Fraile para que trasladaran la capilla San Antonio por el aseo del río a las edificaciones y para que construyeran la plaza, algunas casas y trazaran las vías, en ese mismo año se le dio un nuevo nombre, se llamó Florida. Así que aparentemente Florida fue fundada el 22 de septiembre de 1833 por el señor Pantaleón Bedoya y el 22 de octubre de 1835 se protocolizó por medio de las escrituras la nueva población, es de anotar que hay muchas versiones sobre la fundación del municipio y que no hay exactitud y precisión acerca de la fecha ni tampoco de sus fundadores, lo cierto es que la fecha de celebración de la fundación es la que se mencionó anteriormente. Según algunos documentos del señor Pedro Antonio Banderas Florida fue erigida Municipio en el año de 1864. (*Fuente Biblioteca Municipal de Florida 2011*)

Diseño metodológico

6.1 Información cualitativa.

Este análisis se desarrolló en el marco del proceso de FOINCIDE-*Fortalecimiento institucional y ciudadano para el desarrollo territorial* apoyado por la embajada de Suecia que se implementó en el Municipio de Florida Valle, donde se direccionó al fortalecimiento de la participación ciudadana en la temática de la actualización del plan básico de ordenamiento territorial PBOT en el área ambiental.

Investigación cualitativa. Se refiere a los estudios sobre el quehacer cotidiano de las personas o de grupos pequeños. En este tipo de investigación interesa lo que la gente dice, piensa, siente o hace; sus patrones culturales; el proceso y el significado de sus relaciones interpersonales y con el medio.

Su función puede ser la de describir o la de generar una teoría a partir de los datos obtenidos.

Los investigadores desarrollan conceptos, intelecciones y comprensiones, partiendo pautas de los datos, y no recogiendo datos para evaluar modelos, hipótesis o teorías preconcebidas (7).

Este tipo de investigación es de índole interpretativa y las personas participan activamente durante todo el proceso con el propósito de participar en la transformar de la realidad. (Lerma, 2009)

Entre los tipos de investigación cualitativa mas comunes se mencionan los siguientes:
Teoría fundada, etnografía, investigación acción participación.

Investigación Acción Participación. Su objetivo es producir conocimiento y sistematizar las experiencias con el propósito de cambiar una situación social sentida como necesidad, mediante un proceso investigativo donde se involucra tanto el investigador como la comunidad, siendo ésta quien orienta el rumbo de la investigación. **(Lerma, 2009)**

Núcleos veredales

Se avanzó con el trabajo comunitario agrupados por territorios denominados núcleos veredales utilizados en el plan de desarrollo con enfoque territorial -PDET y cada integrante de la mesa de mapificación se le designó la tarea de convocar a las comunidades de su vereda o corregimiento en las fechas establecidas.

Se contó con la participación de estudiantes, profesores, juntas de acción comunal, organizaciones ambientales, líderes con amplio conocimiento del territorio. (Ver anexo, registro fotográfico).

Como parte de los actores involucrados participantes estuvo la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria y Ambiental (UMATA), la Corporación autónoma regional del Valle del Cauca. (DAR Suroriente).

Población

Campeños e indígenas hombres y mujeres de la zona media y alta de la cuenca Fraile-Desbaratado del Municipio de Florida Valle del Cauca.

Muestra

Los actores participantes en estuvieron representados en 20 campesinos entre hombres y mujeres mayores de 17 años líderes representativos por cada núcleo veredal y 30 integrantes de las comunidades indígenas entre hombres y mujeres mayores de 17 años líderes representativos de sus comunidades.

Para el cumplimiento del segundo objetivo del proyecto de aplicación, se direccionó a buscar y revisar en base de datos archivos documentales sobre la normatividad del ordenamiento territorial y de la temática agroambiental

6.2 Metodología Preliminar

En el ejercicio que se realizó bajo el Proyecto FOINCIDE se creó la mesa de mapificación socio- ambiental que estuvo conformada por representantes de las comunidades campesinas y representante de las comunidades indígenas y representantes de organizaciones sociales, funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y funcionarios de la Alcaldía Municipal y una Facilitadora del programa FOINCIDE

El objetivo de la mesa de mapificación socio- ambiental fue levantar la información ambiental de todo el Municipio de Florida haciendo el uso de la cartografía social.

Para lograr este Objetivo inicialmente se realizaron tres reuniones de alistamiento con los integrantes de la mesa. En la primera reunión realizada el 22 de septiembre de 2018 en la Casa indígena se revisó material cartográfico y el documento del plan básico de ordenamiento territorial PBOT.

Posteriormente el 28 de septiembre se realizó la segunda reunión en la casa pastoral de la iglesia San Antonio de Padua en la que se estableció el plan de acción para la realización de las jornadas de trabajo. Se programó trabajar los territorios por núcleos veredales utilizados en el plan de desarrollo con enfoque territorial PDET y cada integrante de la mesa de mapeación se le designó la tarea de convocar a las comunidades de su vereda o corregimiento en las fechas establecidas. Para la convocatoria se estableció que fuera máximo 20 personas, entre estudiantes, profesores, juntas de acción comunal, organizaciones ambientales, líderes con amplio conocimiento del territorio

La tercera y última reunión de alistamiento se realizó el 6 de octubre de 2018 en la sede de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria y Ambiental (UMATA) se trabajó la metodología a aplicar en las jornadas de trabajo.

Para levantar la información ambiental se estableció que: Se utilizarían 3 mapas de base de cada núcleo veredal (comprende varios corregimientos con sus veredas) y sobre ellos se realizarían 3 capas con plástico o papel mantequilla, el cual se trabajarían con marcadores de colores.

La información que contendría las capas sería la siguiente

primera capa resolverá la pregunta ¿cómo está el territorio actualmente? y contendrá la siguiente información:

1. Ubicación, límites y nombre de las fuentes de agua
2. Ecosistemas estratégicos, bosques, paramos, franjas de bosque protector, fauna y flora,
3. Caminos, vías principales, vías secundarias y terciarias, senderos importantes
4. Centro poblado/predios/y o casas, infraestructura: Puentes, escuelas, canchas, casetas comunales.
5. Sector productivo: Ganadería, agrícola, piscícola, industrias, Porcicola y avícola

Segunda Capa: contiene las situaciones ambientales presentes

- 1) Agua: Vertimientos industriales o domiciliarios

Abastecimiento: bocatomas de agua y donde está la escasez o la deficiencia de llegada de agua, Acueductos veredales.

- 2) Suelo; cambios: Uso del suelo, erosión o pérdida de suelos, zonas de riesgo, deforestación, quemas, explotación minera

- 3) Biodiversidad: donde se han perdido especies

- 4) Calidad ambiental: Disposición de residuos sólidos sitio o quemas, Residuos peligrosos: agroquímicos, escombros (residuos de construcción y demolición) Emisiones: Atmosféricas, humo, ruido.

- 5) Gestión del Riesgo: Deslizamientos, inundaciones, infraestructura que está en riesgo y para evitar el riesgo la que ya está en riesgo

Tercera capa: Mi territorio deseado o soñado

- 1) Áreas de conservación

- 2) Vías e infraestructura que se requiera
- 3) Productivos: ampliar limitaciones de cultivo como las quemas y la caña de azúcar

Cuando se recoja la información en los mapas los participantes tendrán 10 minutos para exponer lo que trabajaron. (Parra 2018) CVC

Los integrantes de la mesa de mapificación estarían en calidad de cofacilitadores, y no tomarían apuntes de las observaciones de cada mesa de trabajo

La metodología en las jornadas de trabajo se estableció de la siguiente manera:

Preámbulo de la jornada: Rotulación y una actividad rompe hielo, construcción colectiva de las reglas de la jornada.

Contextualización: socialización del ¿para qué estamos acá?, identificación individual y colectiva de la importancia del PBOT, definición técnica de ordenamiento territorial,

Trabajo de cartografía: Se conformaron mesas de trabajo de acuerdo con las veredas presentes y cada mesa debió elaborar las 3 capas de los mapas

Socialización: Cada mesa de trabajo escogió un representante que salió a exponer las 3 capas de los mapas.

Cada mesa de trabajo estuvo conformada por un representante de las veredas que estaban dentro del núcleo veredal. Es decir, la cantidad de mesas estuvo sujeto al número de participantes dentro de la actividad.

Tabla 3. Programación de jornadas.

NÚCLEO VEREDAL	FECHA	LUGAR	ACTORES SOCIALES
<i>Núcleo 1: Corregimiento San Francisco el Llanito (Cabecera corregimental, veredas: Cañas arriba, Simón Bolívar parte alta y parte baja) Corregimiento Santa Rosa, Corregimiento el Líbano</i>	12 de octubre de 2018	Escuela Simón Bolívar	Juntas de acción comunal, Organizaciones sociales, líderes representativos de la comunidad, concejales.
<i>Núcleo 2: Corregimiento Santo Domingo (Cabecera corregimental, Vereda Miravalle) Corregimiento La Unión (Cabecera corregimental, Veredas Agua azul, Tamboral, Paz del Agrado)</i>	19 de octubre de 2018	Caseta comunal de la Unión	Juntas de acción comunal, Organizaciones sociales, líderes representativos de la comunidad.
<i>Núcleo 3: Corregimiento de pueblo nuevo (Cabecera corregimental, Veredas San Joaquin, Talaga, Paz de las Cañitas)</i>	26 de octubre de 2018	Caseta comunal de pueblo nuevo	Juntas de acción comunal, Organizaciones sociales, líderes representativos de la comunidad, estudiantes.
<i>Núcleo 4: Corregimiento la Diana (Cabecera corregimental, Los negros) Comunidad Ebenezer</i>	02 de noviembre de 2018	Escuela de la Diana	Juntas de acción comunal, Organizaciones sociales, líderes representativos de la comunidad, estudiantes.
<i>Núcleo 5: Territorio Indígena (Resguardo Triunfo Cristal Paez, Resguardo Nasatha, Resguardo Nasa Kwe'sx Kiwe, Resguardo Kwe'sx Yu Kiwe</i>	09 de noviembre de 2018	Colegio IDEBIC	Autoridades indígenas, líderes representativos de la comunidad.

Fuente autor

Resultados

Resultados del diagnóstico con participación comunitaria, de la gestión agroambiental en el ordenamiento territorial y el impacto en la zona Media y alta de la cuenca hidrográfica del río Fraile- desbaratado del Municipio de Florida Valle.

7.1 Núcleo Veredal 1 (*Corregimiento San Francisco el Llanito (Cabecera corregimental, veredas: Cañas arriba, Simón Bolívar parte alta y parte baja) Corregimiento Santa Rosa, Corregimiento el Líbano*).

No de participantes: 30 personas

Los participantes de este núcleo veredal definen el PBOT como *“El plan básico de ordenamiento territorial es toda una planeación dentro del territorio”*

Durante la realización de esta jornada de trabajo realizada el 12 de octubre de 2018 se hicieron los siguientes hallazgos relacionados a la planificación del territorio.

Según los datos de la comunidad después del año 1992 los corregimientos se fueron fraccionando en veredas, sin embargo al parecer no existe algún registro histórico de cómo y cuándo se conformaron las veredas que hay actualmente, tampoco existe mucha claridad sobre los límites de los corregimientos y las veredas ya que debido al fraccionamiento estos

han sufrido cambios, y la información que aparece actualmente en planos y algunos documentos legales no se aterriza a la realidad de lo que sucede en el territorio, un ejemplo de esta situación son los límites entre el corregimiento el Líbano y el Corregimiento San Francisco el Llanito. Así mismo la ubicación de obras de infraestructuras como vías de acceso no coincidieron con las que estaban establecidas en el plano base que se llevaron para la realización del ejercicio.

A continuación, se relaciona las percepciones de la comunidad sobre las problemáticas agroambientales en sus territorios.

Tabla 4. Resultados del Diagnóstico en el aspecto agroambiental núcleo 1

<i>Núcleo</i>	<i>Corregimiento/Vereda</i>	<i>Componente</i>	<i>Temáticas agroambientales discutidas en la comunidad</i>
I	San Francisco El Llanito	Recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento sin cobertura vegetal ubicado cerca al puente de las cañas, estratégico para suplir la necesidad de agua de las comunidades de San Francisco el Llanito
	Vereda Simón Bolívar	Recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> • Humedal del corregimiento Simón Bolívar ubicado en predios pertenecientes a balsilla y que está siendo contaminado por la fumigación y las quemas afectando a la fauna del sector. • Humedal la pastusera afectado por la reducción de su área proporciona abundante agua • Humedal ubicado por las antenas es fuertemente afectado por la caña de azúcar • Construcción de casas sobre humedales
	San Francisco Llanito	Recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación por residuos sólidos (de la vereda la Cumbre) y aguas servidas a las quebradas las Cañas que abastecen el acueducto del corregimiento
	San Francisco Llanito	Recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> • Alta Contaminación de las quebradas por vertimiento de excretas de cocheras y de aguas residuales de las casas, se inician desde San Joaquín y terminan en el río las cañas
	Vereda Aguazul	Recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación del río las Cañas por actividad porcícola presente,
	San Francisco El Llanito	Bosques	<ul style="list-style-type: none"> • La pérdida de masa boscosa ha desplazado la fauna del corregimiento
	Corregimiento El Líbano	Recurso suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Extracción de roca muerta, está causando contaminación del aire a través del ruido y partículas
	San Francisco	Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • La carretera Llanito San Joaquín no tiene desagües, lo que genera inundaciones en las casas cercanas
	San Francisco El Llanito	Recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación por basuras en zona de alcantarilla ubicada en la parte alta de Simón Bolívar y que en invierno inunda las casas cercanas
	San Francisco El Llanito	Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Como consecuencia de que el Llanito está sobre la madre vieja del río las Cañas, se está en riesgo de que en una avalancha el río quiera recuperar su cauce original y ocurra una avalancha
	San Francisco El Llanito	Aire	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación del aire por los gases contaminantes que están generando el transporte público
	San Francisco El Llanito	Aire	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación por fumigación aérea en la aplicación de madurantes para la caña
	San Francisco El Llanito	Fauna	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de fauna por la quema de la caña de azúcar, especies que se ven poco o ya no se ven, Torcasa Chorola o Capuncha
	San Francisco El Llanito	Bosques	<ul style="list-style-type: none"> • Deforestación en márgenes de río y quebradas

Fuente autor



Foto 1. Jornada realizada el 12 de octubre de 2018, Escuela Simón Bolívar Juntas de acción comunal, Organizaciones sociales, líderes representativos de la comunidad, concejales.

7.2 Núcleo 2: Corregimiento Santo Domingo (Cabecera corregimental, Vereda Miravalle) Corregimiento La Unión (Cabecera corregimental, Veredas Agua azul, Tamboral, Paz del Agrado)

No de participantes: 25

Durante la realización de esta jornada de trabajo realizada el 19 de octubre de 2018 se hicieron los siguientes hallazgos relacionados a la planificación del territorio.

Los límites entre veredas como es el caso de paz del agrado y el corregimiento Santo Domingo son confusas, Un sector de la vereda Miravalle aparece en el plano base, ubicado en el resguardo nasa Kwe'sx Kiwe. También manifiestan los participantes que cuando elaboraron el Plan básico de ordenamiento territorial en el año 2001 no los tuvieron en cuenta para la elaboración de dicho plan.

A continuación, se relaciona las percepciones de la comunidad sobre las problemáticas agroambientales en sus territorios.

Tabla 5. Resultados del Diagnóstico en el aspecto agroambiental núcleo 2

<i>Núcleo</i>	<i>Corregimiento/vereda</i>	<i>Componente</i>	<i>Temáticas agroambientales discutidas en la comunidad</i>
2	Santo Domingo	Recurso hídrico	Deficiencia de agua en la parte baja de santo domingo y en la parte alta
	Corregimiento Santo Domingo	Recurso hídrico	Pérdida de caudal de la quebrada el higuerón
	Vereda Miravalle	Recurso hídrico	Pérdida de espejo lagunar
	Corregimiento Santo Domingo	Arbóreo	Se conservan algunas zonas de bosque
	Vereda Paz del Agrado	Fauna	Incremento de avistamiento de fauna silvestre en el sector
	Paz del Agrado	Gestión del riesgo	La margen derecha del rio desbaratado está al nivel con un tramo de la carretera que comunica Paz del Agrado con Santo Domingo, generando situaciones de derrumbes e inundaciones en temporadas de lluvias y de crecidas torrenciales del rio
	Corregimiento la Unión	Recurso hídrico	2 puntos críticos de vertimiento de aguas residuales
	Corregimiento la Unión	Recurso hídrico	Vertimiento de aguas residuales en quebradas producto de las cocheras en la vereda Paz del Agrado
	Corregimiento la Unión	Recurso hídrico	Vertimiento de aguas residuales en quebradas producto de cría de pollos y tenencia de cocheras en la vereda Tamboral
	La Unión	Aire	Contaminación del aire por el ruido causado en las fincas de la vereda el Tamboral
	La Unión	Aire-agua-suelo	Contaminación por la aplicación de agroquímicos como herbicidas e insecticidas a los cultivos agrícolas Contaminación del aire y suelo por quema de empaques de insumos químicos
	Corregimiento Santo Domingo/la unión	Suelo	Perdida de suelo por erosión hídrica (derrumbes) en la vereda, Miravalle, Santo Domingo, y Paz del Agrado en la Unión
	Corregimiento Santo Domingo/la Unión	Arbóreo- suelo	Conflictos de uso de suelo, por el establecimiento de cultivos de uso ilícito
	Santo domingo/la Unión	Aire- suelo	Contaminación del aire y afectación del suelo por las quemas controladas para la siembra de cultivos agrícolas
	La Unión	suelo	Contaminación del suelo por residuos sólidos arrojados en la carretera
	Santo Domingo	Fauna	Presencia de caza de animales por personas externas de las comunidades

Fuente autor



Foto 2. Jornada realizada el 19 de octubre de 2018 en la Caseta comunal de la Unión Juntas de acción comunal, Organizaciones sociales, líderes representativos de la comunidad.

7.3 Núcleo 3: Corregimiento de pueblo nuevo (Cabecera corregimental, Veredas San Joaquin, Talaga, Paz de las Cañitas)

No de participantes: 40

Los participantes de este Núcleo veredal definen el PBOT como

EL plan básico de ordenamiento territorial es la herramienta mediante el cual se identifica los actores sociales políticos económicos culturales y ambientales del territorio con el objeto de tener una pauta para la implementación de las políticas públicas del municipio.

Durante la realización de esta jornada de trabajo realizada el 23 de octubre de 2018 se hicieron los siguientes hallazgos relacionados a la planificación del territorio.

Durante el ejercicio las comunidades no reconocieron los mapas bases que se llevaron, por lo tanto, en algunos casos levantaron su propio mapa del corregimiento. La delimitación entre el corregimiento de pueblo nuevo y el resguardo Nasa Kwe'sx Kiwe no

es clara, como ejemplo, está los límites entre la vereda Talaga y el resguardo que están en discusión y se están presentando tensiones entre las dos comunidades, por lo que manifiestan la necesidad de verificar los límites.

A continuación, se relaciona las percepciones de la comunidad sobre las problemáticas agroambientales en sus territorios.

Tabla 6. Resultados del Diagnóstico en el aspecto agroambiental núcleo 3

<i>NUCLEO</i>	<i>Corregimiento/vereda</i>	<i>Componente</i>	<i>Temáticas agroambientales discutidas en la comunidad</i>
3	Pueblo Nuevo	Arbóreo	pérdida de bosques homogéneos, se han reducidos a franjas de bosques
	Pueblo Nuevo	Fauna	Optima presencia de fauna en el corregimiento
	Pueblo Nuevo	Recurso hídrico	Contaminación por vertimientos de aguas residuales domésticas y residuos en la quebrada la Lienta
	Vereda Betania/ San Joaquin	Recurso hídrico	Las aguas servidas de la parte bajan de San Joaquín caen en el rio las Cañas
	Vereda Betania/San Joaquin	Recurso hídrico	Déficit del recurso agua para el abastecimiento de agua en la parte baja de San Joaquín
	Pueblo Nuevo	Recurso hídrico	La quebrada los Micos y la quebrada Cañitas recibe todos los vertimientos de la comunidad de la Cumbre
	Pueblo Nuevo	Suelo	Explotación de balastro en la zona generación, contaminación del aire, desplazamiento de fauna, destrucción del suelo e inestabilidad ecológica
	Vereda Paz de Las Cañitas	Suelo	Perdida de suelo por erosión hídrica, cerca al acueducto
	Vereda Betania- o San Joaquin	Suelo	Perdida de suelo por erosión causada por una falla geológica
	Pueblo Nuevo	Agua-suelo	Contaminación de las fuentes de agua y suelo por mala disposición final de residuos solidos
Pueblo Nuevo	Recurso hídrico	Contaminación por residuos sólidos (basuras) a la quebrada los Micos	
Pueblo Nuevo	Gestión del riesgo	Entre Pueblo Nuevo y Mateguadua hay viviendas en pendientes fuertes que ante torrenciales lluvias pueden generar una remoción en masa	
Pueblo Nuevo	Fauna	Incremento de avistamiento de fauna	
Pueblo Nuevo	Recurso hídrico	Déficit de bosques en las orillas de ríos y quebradas	
Pueblo Nuevo	Suelo-agua-aire	Uso de agroquímicos para cultivos agrícolas contamina las fuentes hídricas, suelo y el aire, afecta la fauna	
Pueblo Nuevo	suelo	Se presenta conflicto en el suelo entre la producción agrícola y la conservación	

Fuente autor



Foto 3. Jornada realizada el 26 de octubre de 2018. Caseta comunal de pueblo nuevo Juntas de acción comunal, Organizaciones sociales, líderes representativos de la comunidad, estudiantes.

7.4 Núcleo 4: Corregimiento la Diana (Cabecera corregimental, Los negros) Comunidad

Ebenezer

No de participantes: 26

Los participantes de este Núcleo veredal definen el PBOT como

Es nuestro espacio donde estamos y conocemos, es saber dónde vivimos, es un espacio geográfico donde reconocemos los límites, conocemos lo ambiental, donde aprendemos a identificar nuestra cultura, es donde comenzamos a crear ideas de cómo queremos organizar nuestro territorio para poder exigir nuestros derechos.

Durante la realización de esta jornada de trabajo realizada 02 de noviembre de 2018 se hicieron los siguientes hallazgos relacionados a la planificación del territorio.

La comunidad campesina Ebenezer ubicada en inmediaciones del páramo de las Tinajas y el Resguardo indígena Triunfo Cristal Páez han tenido tensiones por la delimitación del territorio y por el acceso al territorio.

A continuación, se relaciona las percepciones de la comunidad sobre las problemáticas agroambientales en sus territorios.

Tabla 7. Resultados del Diagnóstico en el aspecto agroambiental núcleo 4

<i>Núcleo</i>	<i>Corregimiento/vereda</i>	<i>Componente</i>	<i>Temáticas agroambientales discutidas en la comunidad</i>
4	Comunidad Ebenezer	Suelo	Erosión hídrica, por pérdida de zona boscosa
	Comunidad Ebenezer	Aire	Contaminación del aire por la quema de residuos sólidos
	Vereda Los Negros	Arbóreo	Perdida de bosques en las riveras de las quebradas
	Vereda Los Negros	Recurso hídrico	Contaminación de quebradas por las aguas residuales domésticas
	Vereda Los Negros	Gestión del riesgo/suelo	Por falla geológica se está presentando hundimiento en el suelo, y vías
	La Diana	Arbóreo	Pérdida de bosques
	La Diana	Recurso hídrico	Deficiencia fuentes hídricas, genera desabastecimiento de agua al corregimiento
	La Diana	Suelo	erosión hídrica, generadoras de cárcavas
	La Diana	Suelo/recurso hídrico	Vertimientos de agua residuales sobre afluentes, el alcantarillado de la diana esta fracturado por varias partes, y el agua que logra pasar cae en la parte baja
	La Diana	Suelo	Contaminación por residuos sólidos, en la carretera
	La Diana	Suelo	Contaminación por disposición de escombros en la zona de los colorados
	La Diana	Gestión del riesgo	La infraestructura del centro educativo se encuentra fracturada, al igual que varias casas del sector
	La Diana	Fauna	Reducción de fauna de la zona, por la pérdida de bosques
	La Diana	Gestión del riesgo	Aumento de incendios forestales en la zona que están acabando con el bosque seco tropical afectando la fauna

Fuente autor



Foto 4. Jornada realizada el 2 de noviembre de 2018, en la Escuela de la Diana. Juntas de acción comunal, Organizaciones sociales, líderes representativos de la comunidad, estudiantes.

7.5 Núcleo 5: Territorio Indígena (Resguardo Triunfo Cristal Páez, Resguardo Nasatha, Resguardo Nasa Kwe'sx Kiwe, Resguardo Kwe'sx Yu Kiwe)

No de participantes: 33

Jornada de trabajo realizada el 9 de noviembre 2018

A pesar de que hubo buena asistencia a la jornada los pueblos indígenas se abstuvieron de hacer el ejercicio de cartografía social, a cambio de ello lo reemplazaron por una ponencia sobre los pueblos indígenas cuyo contenido fue la siguiente:

Contextualización histórica de los pueblos indígenas en América y Colombia, la situación actual de los pueblos indígenas en Colombia, el Plan territorial ancestral indígena, plan de vida, gobernabilidad indígena, situaciones que amenazan la vida y el territorio (Mestizo M. 2018)

En esta jornada los pueblos indígena ratifican el ordenamiento de sus territorios y dan a conocer la resolución 0211 de 2017 donde se delimita el Páramo de las hermosas y se adoptan otras disposiciones, es de anotar que el páramo de las Tinajas de Florida hace parte

del ecosistema del páramo de las hermosas, sin embargo dentro del orden jurídico el páramo de las tinajas no tenía existencia, esta resolución permitió que el páramo de las Tinajas fuera reconocido como parte del páramo de las hermosas.

Se menciona las amenazas que tiene el territorio: Exploración petroleras en el Resguardo Nasa Kwe'sx Kiwe, concesiones mineras en territorios indígenas, ejecución del megaproyecto conexión pacifico Orinoquía, uno de los tramos de este megaproyecto pasa por ecosistemas estratégicos del municipio. La construcción de redes eléctricas Tesalia Huila – Cali Valle, el impacto del acueducto regional Florida- Candelaria- Cali, Construcción de un reservorio de agua en la cuenca del rio Fraile.

El territorio está expuesto a:

- la explotación minera: oro, cobre, esmeralda
- Exploración sísmica en paramos
- Megaproyectos conexión pacifico Orinoquia
- Construcción de reservorios en la cuenca del rio Fraile y Desbaratado



Foto 5. Jornada realizada el 9 de noviembre de 2018, en el colegio IDEBIC. Pueblos indígenas Nasa

7.6 Recopilación de la normatividad que rige el ordenamiento territorial y la manera en que está vincula el aspecto agroambiental.

Compilación de la normatividad que hace relación con los recursos naturales y el ordenamiento.

Tabla 8. Marco normativo

Norma	Contenido/ comentarios
Ley 2 de 1959. Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables	Mediante esta ley se establecieron Zonas forestales protectoras y Bosques de interés general con el fin de desarrollar la economía forestal y proteger el suelo, el agua y la vida silvestre
Decreto Ley 2811-1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente	El código regula el manejo de los recursos naturales renovables, entre ellos el agua en cualquiera de sus estados; la tierra el suelo, y el subsuelo; la flora la fauna, los recursos biológicos, de las aguas, del suelo y del subsuelo
Ley 99 de 1993. Por medio de la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Se reorganiza el Sistema nacional Ambiental SINA y se dictan otras disposiciones	La ley 99 tienen como principios entre otros, que el proceso de Desarrollo económico y social del país se orientara según los principios universales y del Desarrollo sostenible contenidos en la declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y Desarrollo; la biodiversidad del País, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible; las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productivo en armonía con la naturaleza; las zonas de paramo, subpáramo los Nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objetos de protección especial; en la utilización de los recursos hídricos, el consume humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso
Ley 101 de 1993. Ley general de Desarrollo agropecuario y pesquero	El objetivo de esta ley es proteger el Desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales.
Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo	En la parte de sustentabilidad Ambiental, los planes de Desarrollo deberán posibilitar un Desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actual y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental
Ley 139 de 1994. Por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal CIF y se dictan otras disposiciones	Esta ley es un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación en el ámbito social. y su fin es el de promover las realizaciones de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud de forestal
Ley 160 de 1994. Nueva ley de reforma agraria	Entre los objetivos de esta ley está el de fomentar la adecuada explotación y utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria y de las tierras, incultas ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean en su distribución ordenada y su racional utilización. Así como garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa, en los planes programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina

Norma	Contenido/ comentarios
Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la ley 9a de 1989 y la ley 3a de 1991 y se dictan otras disposiciones (Ley De Desarrollo Territorial)	Esta Ley establece entre otros los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo
Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT	Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (constitución política)
Ley 461 de 1998. Por medio de la cual se aprueba la “convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Desertificación y la Sequia- CCD”	Esta convención tiene como fin luchar contra la degradación de tierras, desertificación y mitigación de la sequía. La CCD establece que en la región de América Latina y el Caribe la severa reducción de la productividad de los ecosistemas, que es la principal consecuencia de la desertificación y la sequía y que se expresa en la disminución de los rendimientos agrícolas, pecuarios y forestales, así como en la Pérdida de la diversidad biológica, está produciendo empobrecimiento, migración desplazamiento y deterioro de la calidad de vida de la población, por lo que la región deberá promover modelos de Desarrollo sostenibles acordes con la realidad Ambiental, económica y de cada país

Fuente: PAN (MAVDT 2004) Actualizada por grupo IDEAM 2010 Protocolo de degradación de suelos y tierras por erosión pág. 45-49.

7.7 Informe de actuación especial

Durante la revisión o recopilación documental se encontró la siguiente información sobre el Municipio de Florida: **Informe de actuación especial de fiscalización, control excepcional Municipio de Florida Valle del Cauca Vigencia 2011-12 Contraloría general de la república.** En este informe la contraloría le da una calificación desfavorable a la Gestión y Resultados del Municipio de Florida Valle. A Continuación, se relacionarán algunos apartados de este informe.

El Municipio de Florida Valle tiene cuentas por pagar de las vigencias 2000,2007,2008,2009, 2010 y 2011, generadas por las administraciones anteriores que no asumieron sus compromisos con recursos de las vigencias correspondientes, generando déficit para el Municipio. CGR Pag 15.

Mecanismos de control interno: La evaluación de control interno de las líneas auditadas determino una calificación ponderada de 2.079, ubicándolo en el rango para un concepto ineficiente, lo cual significa que aunque se han implementado controles estos no han sido efectivos para mitigar los riesgos que se presentan en el ente territorial; especialmente en los proceso relacionados con la generación y reporte de la información, conllevando a que no se cuente con información cierta y confiable, aunando a que se evidencien debilidades en los procesos judiciales que cursan contra el Municipio en lo relacionado con los procesos contractuales y en el proceso de recaudo de ingresos, lo que conlleva al incumplimiento en las metas propuestas en el programa de saneamiento fiscal y financiero y en el marco fiscal de mediano plazo.

El Municipio no cuenta con canales efectivos de comunicación entre las diferentes dependencias, de tal manera que se garantice la calidad y veracidad de la información.

(CGR Pag 16)

Relación de hallazgos: En desarrollo de la presente actuación especial fiscalización, se establecieron 38 hallazgos administrativos, de los cuales 10 corresponden a hallazgos con alcance fiscal; 34 tienen posible alcance disciplinario; 6 con posible incidencia penal y uno fue subsanado dentro del proceso, configurándose, en beneficio de auditoría. **(CGR Pag 16)**

7.8 Documentación Recopilada

7.8.1 Antecedentes

El ordenamiento *territorial es* una política de Estado para ordenar el uso del territorio, aprovechar de una manera sostenible los recursos naturales, mejorar la calidad de vida de la población, según lo establecido en la Constitución Política de Colombia, las leyes 388 de 1997, 1454 de 2011 LOOT.

Con la promulgación de la ley 388 de 1997 la entidad territorial se vio en la obligación de dar cumplimiento al mandato contenido por esta ley.

Durante la búsqueda de investigaciones relacionadas con la temática de ordenamiento territorial para el municipio de Florida valle, se evidenció que existe muy poco material al respecto, solo se encontró información de los siguientes trabajos: **trabajo de pasantía, “Diagnostico ambiental, de la Subcuenca del Rio Aguaclara en el marco de la formulación del plan de ordenación y manejo de la cuenca del Rio Bolo”** Pradera y Palmira en el Valle del Cauca. Proyecto de grado **“Propuesta de ordenamiento predial con énfasis en la conservación en la cuenca medio del rio Bolo, “Finca la Alcazaba” Vereda la Zapata, Municipio de Palmira, Valle del Cauca Colombia.**

Gran parte de información y de investigaciones que se encontraron está relacionada con el ordenamiento territorial desde una perspectiva nacional que en gran medida dan pistas de lo que ocurre en el nivel local con la ordenación del territorio, A continuación, se recopila la información encontrada.

7.8.2 Medio Físico, Ordenamiento Territorial y Políticas Ambientales en Colombia: Relaciones y Perspectivas

(...) Se muestra, a partir de un análisis retrospectivo de la problemática ambiental y territorial colombiana, la relación que ha existido entre la toma de decisiones ambientales y de ordenamiento territorial y aspectos como el manejo del espacio, la utilización de los recursos naturales y la generación de información básica. (Velásquez E. SF)

Política Ambiental, ordenamiento territorial y desarrollo: Conceptos íntimamente ligados

(...) En Colombia ha existido una cierta tendencia a diferenciar lo territorial de lo ambiental, toda vez que el ordenamiento territorial se ha enfocado hacia una preponderante visión Político- Administrativa. Esto ha abonado el terreno para el surgimiento del concepto de *ordenamiento ambiental* entendido como “la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, con el fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible” (República de Colombia 1993)

La síntesis no exhaustiva de problemas ambientales en Colombia incluye: Urbanización de tierras agrícolas, sobre explotación de laderas andinas, ampliación de frontera agrícola a costa del patrimonio forestal, terraplenado de humedales, lagos ciénagas, bahías, y cursos de agua para adecuación de hábitat deforestación, sobreexplotación y destrucción de los suelos, colonización innecesaria de reservas selváticas, población de zonas de fuente de recursos, agua superficial o de recarga de acuíferos, extracción no controlada de minerales y materiales de construcción, alteración de sistemas fluviales con la instalación de obras de infraestructura e introducción de sistemas de embalses. Se debe integrar a la lista la ocurrencia cada vez más frecuente de desastres naturales de origen geológico (Ojeda y Velásquez 1996).

La problemática ambiental se puede analizar de manera retrospectiva a través de cuatro aspectos principales relacionados entre sí, cuya lectura permitirá poner de manifiesto una disfunción que ha influido de manera relevante en la problemática actual. Los cuatro elementos de análisis son patrimonio ambiental, modelos y estrategias de desarrollo, política ambiental y de ordenamiento y actuaciones sociales

I. *Colombia posee un gran patrimonio ambiental que podría ser base de su desarrollo cuyo conocimiento es fragmentario y a menudo precario.*

El país sigue depositando sus expectativas de desarrollo en sus recursos naturales; en los últimos años se ha planteado con mayor interés que su aprovechamiento debe estar fundado en una productividad racional y sostenible. Tal es el sentimiento de políticos, economistas, hombres de ciencia y sociedad en general (Samper 1991; Utria 1992; Gaviria, 1992).

Winograd et al. (1996) sostienen que en la base de la toma de decisiones para buscar este objetivo se encuentra la información disponible, eficazmente utilizada, que permite un análisis de las opciones, las acciones y las estrategias que deberán ser adoptadas. Sin embargo, el panorama de la información territorial no es el mejor en Colombia: El conocimiento de las características y el estado de los recursos no es el ideal. Se sabe por

ejemplo de la biodiversidad de los ecosistemas colombianos, pero al momento de tomar decisiones sobre la realización de un canal interoceánico en el Darién, las discusiones van y vienen en cuanto al impacto sobre la biodiversidad de la zona, no obstante, a un no se vislumbra en términos reales y cuantitativos. También se desconoce la potencialidad minera real del país (Romero, 1995) y las aguas subterráneas han sido mal explotadas en muchos lugares debido en parte que los modelos hidrogeológicos no son bien conocidos (Urabá, San Andrés, Sabana de Bogotá).

En estas condiciones también se puede comprender por qué en Colombia el medio natural no ha sido evaluado y valorado en toda su dimensión y porqué el desarrollo de metodologías para su consideración en los procesos de ordenamiento ambiental y territorial aun es incipiente. Como lo plantea Ángel (1996), la tecnología y la intervención sobre el territorio han avanzado más rápidamente que el conocimiento que los sistemas naturales y de los límites de su fragilidad. En otras palabras, la generación de conocimiento y el desarrollo han ido en direcciones diferentes

II. *el ordenamiento y la planificación del desarrollo no han considerado de manera explícita la dimensión ambiental y en particular el conocimiento del medio físico con visión estratégica: se ha concentrado en actuaciones sectoriales, inmediatistas y reduccionistas*

En Colombia las acciones de planificación han adolecido un enfoque predominante económico (González, 1992) por lo que históricamente han respondido de manera casi exclusiva a las orientaciones del mercado. Es el mercado que ha orientado la inversión privada tanto sectorial como geográficamente (Zorro, Sánchez 1984). Así, la mayoría de los procesos de ordenamiento y desarrollo han sido el residuo de proyectos sectoriales que abordan los problemas de manera unilateral. La solución a problemas de desarrollo y de ordenamiento se ha abordado de manera inmediatista, dando prioridad a las urgencias económicas y sin gran preocupación por las desigualdades socio-espaciales, regionales, urbanas y ambientales que pudieran resultar.

En otros casos, la coyuntura de toma de decisiones limitadas a la duración de mandatos ejecutivos o legislativos, no haber permitido emprender acciones de largo plazo, basadas en una visión estratégica y prospectiva del territorio. A este tipo de acciones responden mucho de los problemas ambientales actuales. Muchas veces el mismo estado ha promocionado este tipo de ocupación

Parsons (1967) por ejemplo describe el impulso de colonización de “baldíos” en la región de Urabá al Norte de Colombia. Allí se ofrecían títulos de tierra, a condición de devolver un determinado número de hectáreas cultivadas, luego de un proceso tradicional de tumba (desmonte de selva y “maleza”) y quema.

En síntesis, la localización de las actividades en el territorio colombiano y el uso de los recursos naturales no ha considerado el medio natural

III. *Las políticas y los programas de desarrollo propuesto son a-espaciales y el interés del ordenamiento ambiental y territorial se centra en unidades político-administrativa y no en unidades ambientales que permitan un mejor manejo de los recursos naturales*

Los enfoques conceptuales y metodológicos de planeación y las correspondientes políticas de desarrollo en Colombia no han previsto un adecuado manejo de los aspectos

espaciales del desarrollo. Utria (1992) examina los ocho planes de desarrollo formulado en el periodo 1962-1992 y concluye que en general las políticas y estrategias colombianas de desarrollo son a- espaciales; constituyen planteamientos básicamente sectoriales macroeconómicos y abstracto sin proyección funcional en el territorio.

Este hecho, sumado a que la base de información existente no es suficiente ni totalmente apropiada y al hecho de que los procesos de planificación llevados a cabo no han tenido un carácter integral, han estado en la base de los desequilibrios espaciales y ambientales que se han expuesto para Colombia. Según González (1992) el ordenamiento territorial de Colombia esta fragmentado y no ha llegado a todas las zonas del país

Por otra parte, el hecho de relacionar el proceso de ordenamiento a unidades espaciales, cuyos límites no corresponden a los naturales, acentúa mucho más los desequilibrios, pues no respeta las características físicas del territorio. El territorio como base del ordenamiento y de la integración de actividades sociales y económicas ha sido marginado generalmente de la planificación. Han existido sin embargo algunos ejemplos y reflexiones motivadores que podrían ser objeto de multiplicación (CARDER- Hermelin & As Ltda, 1995; Londoño et al., 1997, entre otros)

La planificación ha dado preponderancia a la acción enmarcada en entidades territoriales (departamentos y municipios) cuyos límites están fuertemente divorciados de criterios naturales. Autores como González (1992) ponen de manifiesto que dichas entidades territoriales no responden satisfactoriamente a problemas que trasciendan las responsabilidades específicas de cada nivel; se puede sostener que la división político administrativo no maneja el asunto de asuntos del ordenamiento territorial, como el medio ambiente las cuencas hidrográficas, el manejo de asentamientos humanos o el desarrollo económico en las “fronteras”, de municipios, departamentos y aun internacionales, debido a que las jurisdicciones de cada nivel de gobierno fragmentan el problema o el asunto de administrar, quedando este en muchos casos sin atención.

Así, el país político-administrativo ha acabado por olvidarse del país geográfico y de regiones naturales.

Muy a pesar de todo lo mencionado, la atención de los políticos y estudiosos del tema de ordenamiento territorial en Colombia se había centrado hasta 1992 (Utria, 1992) de manera casi exclusiva en la dimensión político-administrativa: límites de las entidades territoriales, descentralización, participación, transferencias y equidad y autonomía municipal.

Mucho más dicente es el hecho de que luego la ley del Medio ambiente (Ley 99 de 1993), las corporaciones autónomas regionales, cuya tarea principal se centra en la aplicación de la política ambiental y en la orientación del proceso de ordenamiento ambiental en el nivel regional, se dividieron, respondiendo al mismo criterio de los límites políticos administrativos

Antecedentes de La Respuesta Colombiana en Materia de Legislación Ambiental y de Ordenamiento Territorial

La respuesta de la legislación al problema de ordenamiento se vislumbra inicialmente a partir del interés por lo urbano. Diferentes formas de planes de desarrollo urbano aparecen en la legislación colombiana desde 1947.

Figuras de dichos planes han sido el plano regulador (ley 88 de 1947) y el plan integral de desarrollo- PID (Ley 61 de 1978) que planteaban la necesidad de disponer de una serie de planes que orientara el crecimiento de las áreas urbanas. En los años ochenta se dio

mayor importancia a la normatividad a través del código de urbanismo (Del castillo & Salazar, 1995).

El interés por la realización de acciones limitadas a los contornos políticos administrativos de los departamentos se plasma en el código de régimen departamental (Decreto 1222 de 1986) que proporciona las bases para la planeación y la coordinación de funciones nacionales.

La lista de antecedentes legales del ordenamiento territorial a nivel municipal continua con la ley 9 de 1989 (ley de reforma urbana) que aborda los elementos para la localización de las actividades en áreas urbanas y los tratamientos y prioridades para ocupación y uso de las mismas. También aporta los mecanismos para la elaboración de los planes y reglamentos del uso del suelo a nivel municipal a través del plan de desarrollo municipal- PDM.

Posteriormente la constitución política de 1991 aporó las bases y los elementos para que en los años 90 se comenzara una reflexión profunda sobre los principios de ordenamiento territorial en Colombia.

Con la constitución política queda de manifiesto el compromiso de los colombianos de buscar un desarrollo sostenible. En los años siguientes han aparecido leyes y disposiciones adicionales relacionadas con el ordenamiento territorial y ambiental.

Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a la modernización y el funcionamiento de los municipios: Esta ley atribuye al municipio, entre otras la responsabilidad de planificar su desarrollo económico, social y ambiental y de ordenar su territorio.

La comisión de ordenamiento territorial creada en 1992 también hizo aportes importantes en una serie de reflexiones sobre el ordenamiento territorial en el país.

Ley de desarrollo territorial (ley 388 de 1997) propone los objetivos y los alcances del ordenamiento del territorio municipal. (...) Está orientada específicamente al ámbito municipal, propone los mecanismos de gestión del desarrollo urbano y define la realización de planes de ordenamiento territorial municipal que deben contener los siguientes elementos:

- El componente general del plan (objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo)
- El componente urbano (políticas, acciones, programas y normas para administrar el desarrollo físico urbano)
- El componente rural (políticas, acciones, programas y normas para orientar la interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

El componente general de dichos planes debe establecer la “estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo...” y se debe especificar entre otros aspectos: las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, la protección de los recursos y la defensa del paisaje, las zonas que presentan altos riesgos, naturales, la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

Desde el punto de vista de las políticas ambientales y de recursos se han generado varios instrumentos. En la década de los setenta se elaboró el Código De Recursos Naturales, calificado como algunos como “ un código para un país desarrollado”(Samper, 1991). En la década de los ochenta surgieron el Código Sanitario Nacional y el código de minas. Dicha

legislación, profusa y compleja, contemplaba la administración, la prevención de la contaminación, el control de los recursos y la protección del medio ambiente. Posteriormente, en 1993 se promulgó la ley del Medio Ambiente (ley 99 de 1993) que aborda la mayor parte de los aspectos concernientes a los recursos naturales de Colombia.

El conjunto de instrumentos políticos y legales relativos del ordenamiento territorial y ambiental en Colombia es sustantivo, lo que resulta comprensible para un país de gran tradición legislativa. Sin embargo, a Juzgar por los hechos, las normas no han permitido los logros deseados. Tal vez, como lo plantean algunos autores (Del castillo & Salazar, 1995) este retraso se debe a que en los últimos años se ha debilitado la función planificadora y los esfuerzos se han concentrado en la redacción de códigos y leyes. Además, la regulación de los usos del suelo se han orientado principalmente a las actividades privadas y no a la coordinación de actividades públicas, que constituyen el tema vital de cualquier política de ordenamiento de territorio.

A nivel medio físico La ley de desarrollo Urbano de 1997 contempla ya aspectos como aprovechamiento de recursos (agua, materiales de construcción) la disposición de desechos (características del territorio para la disposición de desechos, características de las corrientes de agua para la disposición de afluentes líquidos) y, de manera especial los riesgos naturales y las zonas protegidas. Quedan sin embargo vacíos en el tratamiento del componente ambiental y sobre todo, en la interacción con las disposiciones de la ley 99 de 1993, en lo que a ordenamiento ambiental se refiere (Posada & Viana, 1998)

A pesar de este avance reciente, el proceso de generación de los instrumentos metodológicos que harán realidad los principios establecidos por la carta constitucional y por la legislación reciente, aun debe tomar una dinámica adecuada: generación ágil y apropiada de información, elaboración y adaptación de herramientas metodológicas (valoración y generación de sistemas de indicadores ambientales y de sostenibilidad) etc.

Generación de conocimiento y utilización de la información en la toma de decisiones

(...) En el mundo actual se ha comprendido que la riqueza y el desarrollo se basan en el conocimiento y en la generación y la utilización de información. En el caso colombiano el conocimiento de los recursos naturales no es el mejor, lo que se traduce obviamente en dificultades relacionadas con la disponibilidad de información

Además de las dificultades inherente al hecho de que Colombia es un país de características muy heterogéneas, se encuentran otros problemas. Los institutos nacionales encargados de generar la información básica territorial no se han adaptado a una situación de trabajo interdisciplinario e interinstitucional y aún persisten visiones reduccionistas del conocimiento. La información que se genera está en muchos casos desconectada de las necesidades del país y en otros casos es redundante.

Se hace necesario un análisis sobre la información territorial que se genera en términos de cantidad y calidad, acceso y distribución, síntesis e integración, comparabilidad, etc. Dicho análisis debe abordar también la institucionalidad de la producción de información territorial, con propuestas de reorganización que faciliten la unicidad y complementariedad en la generación de información. Todo esto debe responder a un modelo de problemática ambiental bien pensado, que permita reemplazar el proceso de producción fragmentada de información que se da en la actualidad.

Consideración de los recursos naturales como base del desarrollo del país

(...). La economía colombiana depende en muy buena parte de la disponibilidad de estos recursos (petróleo, carbón, níquel, maderas, pesca, agricultura) y sin embargo, hasta la fecha no es mucho lo que se ha hecho para incluir en las decisiones relativas al consumo y a las inversiones la información sobre el agotamiento de los recursos naturales y algunos efectos negativos de su aprovechamiento. Varias estrategias de desarrollo se han basado de manera importante en el consumo y consecuente disminución del “stock” patrimonial, sin tener si quiera una influencia directa en la promoción de sectores secundarios y terciarios de la economía del país.

Se trata de utilizar los recursos dentro de un proceso de desarrollo propio para Colombia, que no adopte patrones de otras economías y otros territorios diferentes a los colombianos y que sea políticamente viable, socialmente justo, técnicamente apropiado y territorialmente equilibrado. Esto como estrategia de desarrollo sostenible, exige un conocimiento completo y acabado del patrimonio ambiental y de recursos naturales del país. Este aspecto es crucial para una adecuada gestión ambiental ya que en numerosas ocasiones se producen errores debido al desconocimiento del comportamiento de los sistemas naturales.

Desarrollo de Leyes y Políticas con Base en Información Existente

En Colombia la legislación puede avanzar más rápido que su soporte de conocimiento. Por ejemplo, el código de recursos naturales y de protección del Ambiente de 1974, no estaba sustentado en su momento, por un conocimiento suficiente del funcionamiento del medio natural. Este es el caso de muchas leyes colombianas.

La normatividad relativa al control de actividades generadoras de impactos negativos sobre el medio ambiente no se basa en conocimientos suficientes de los umbrales, los puntos máximos de equilibrio o la capacidad de carga de los sistemas naturales. Los umbrales de equilibrio del ecosistema permiten conocer el punto o la situación a partir de la cual un sistema no recupera su equilibrio si este es sobrepasado como resultado de una presión exterior. La capacidad de resiliencia de los sistemas naturales recoge este concepto haciendo referencia a la capacidad de recuperar el equilibrio luego de una perturbación.

Las normas y leyes ambientales deben incorporar un grado de flexibilidad importante para poder adaptarse a la heterogeneidad y la complejidad del medio físico. Esto confirma porqué en Colombia las leyes y normas ambientales deben sustentarse en la información y el conocimiento sistemático del medio natural.

Puesta en Práctica de los Principios del Desarrollo Sostenible a Través de Instrumentos y Herramientas Metodológicas Apropriadas.

De una manera general, los principios del desarrollo sostenible se han asimilado en las medidas políticas y legales producidas hasta el momento en Colombia. Sin embargo, se debe reconocer que en la actualidad la puesta en práctica de los principios del desarrollo sostenible, el proceso de la toma de decisiones la planificación y la gestión y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales, se realizan sin contar con los instrumentos y herramientas metodológicas apropiadas.

En lo que se refiere a la planificación para el desarrollo sostenible y a la incorporación del medio físico, aún existen vacíos. No se cuentan con marcos metodológicos

comunes y apropiados, para la valoración del geopotencial, que permitan comprender de manera explícita, la posibilidad de llevar a cabo o no algún tipo de uso del territorio o que considere su carácter estratégico y su influencia directa en el desarrollo sostenible.

Se cuenta en Colombia con aproximaciones sectoriales tradicionales, se tiene información sobre amenazas naturales, sobre recursos minerales, información edafológica, información hídrica, etc. Sin embargo, esta información no es de cobertura nacional para escala de trabajos regionales o locales. Además, dicha información se ofrece en los términos técnicos tradicionales, que por lo demás no facilitan la lectura a planificadores y tomadores de decisiones, quienes, por su parte, solo cuentan en la mayoría de los casos con nociones generales sobre las diferentes temáticas.

El desarrollo científico y tecnológico básico para conocer la realidad ambiental en sus problemas y potencialidades, aún debe evolucionar de tal manera que permita disponer de técnicas de trabajo adecuadas a la realidad colombiana. Se requiere de un esfuerzo científico importante que permita desarrollar herramientas metodológicas para valorar la información temática para los fines de la planificación del desarrollo sostenible. Para eso se debe tener en cuenta el estado y el nivel de certidumbre de la información, y el tipo de usuario al cual va destinada. Se debe generar un eslabón faltante entre la ciencia y la toma de decisiones ambientales.

Desarrollo de Políticas Ambientales- y de Ordenamiento que Respondan a una “Lógica Espacial y Regional”

En Colombia, la visión reduccionista de espacio como soporte geográfico, en el que se desarrollan las actividades socio económicas, pareciera llevar implícita una idea de homogeneidad del territorio nacional y de comportamiento indiferente de este frente a todo tipo de intervención (Londoño et. Al 1997). (...) el resultado de intervenciones sobre el espacio con visión reduccionista y dependientes de las leyes del mercado ha engendrado grandes desequilibrios entre la distribución de la población y la de los recursos naturales, entre las distintas regiones y sus actividades económicas. Unidades territoriales de gran riqueza, potencialidad y valor estratégico son subutilizadas, mientras que la población y el desarrollo socioeconómico se concentra en unidades de menor riqueza e importancia. Hay grandes centros urbanos (por ejemplo, Bogotá) que no pueden seguir creciendo pues han saturado la capacidad de soporte de los sistemas naturales y solo pueden operar con base en lo que Utria (1992) denomina “deseconomías ecológicas”. La estructura espacial del desarrollo nacional requiere otro tipo de manejo estratégico.

(...) El sistema de regiones del territorio nacional, la localización de los centros urbanos y sus sistemas de intercomunicación, la vinculación entre lo urbano y lo rural y la interrelación entre regiones, constituyen factores que dependen directamente de los recursos naturales. Por esto, su desarrollo no puede quedar al azar, ni responder simplemente a circunstancias del legado histórico, ni ser confiadas al resultado de las fuerzas del mercado. Por el contrario, debe responder a una racionalidad de manejo eficiente del espacio.

Como lo ha planteado Grenier (1984) “ordenar el territorio presupone el conocimiento del espacio” Así, para Colombia se hace importante disponer de una nueva estrategia de configuración e integración de la estructura espacial del territorio nacional basada en la definición de regiones ambientales para el desarrollo sostenible. (Londoño et. Al, 1997). Esto exige la construcción conceptual y metodológico de un nuevo paradigma de la planificación regional, la definición de alternativas para su gestión y la transformación de

la economía, con el fin de que el territorio no sea manejado exclusivamente por las leyes del mercado.

Desarrollo de Herramientas Para Evaluar el Estado o la Evolución de la Problemática

Los procesos de planificación y de manejo se centran en la toma de decisiones que permiten una gestión adecuada de proyectos, recursos, metas y objetivos. En la base de estos procesos se encuentra la información disponible cuyo uso adecuado puede permitir un análisis más apropiado de las opciones, las acciones y las estrategias que deben adoptarse (Winograd et al., 1996). (...) es importante repensar el proceso de generación de información territorial en Colombia, de tal manera que esta se oriente a la toma de decisiones.

Por otra parte, debería ser posible medir el grado de evolución de una problemática, de los procesos de planificación y ordenamiento, de los objetivos y estrategias que estos incluyen y finalmente, de un territorio hacia el desarrollo sostenible. En ese sentido el capítulo 40 de la Agenda 21 (información para la toma de decisiones) propone el desarrollo de indicadores para el desarrollo sostenible.

Varias organizaciones internacionales han llevado a cabo una serie de reflexiones para la generación de un sistema de indicadores ambientales y de sostenibilidad (UNEP-RIVM, 1994; UNDP- UNDP-CSD, 1995; SCOPE, 1995). Dichos indicadores permitirían aprehender de una mejor manera tanto la evolución de los sistemas naturales como la de la interacción sistema cultural (en un sentido amplio)- sistema natural

En Colombia, la constitución política de 1991 ordenó la organización de un sistema de evaluación de resultados de la gestión del sector público, referido al cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo. Por su parte, la ley 99 de 1993 define el Sistema Nacional Ambiental (SINA) entre cuyas funciones, además de alimentar el sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública, está la de proveer información ambiental útil y confiable a todos los actores sociales (Winograd et al. 1996). En el futuro próximo será prioritario conducir una reflexión que permita construir un marco de referencia nacional, para la elaboración de sistemas de indicadores de sostenibilidad, acompañado tanto para escala mayores (regiones, departamentos, cuencas, municipios) como sectoriales (medio físico, biodiversidad agricultura, minería, transporte, agua, amenazas naturales, etc.)

Hacia un Modelo Estratégico de Tomas de Decisiones Ambientales y de Ordenamiento Territorial

La solución a la problemática ambiental puede concebirse de una manera, coherente a través de una visión estratégica, de toma de decisiones, que considere los puntos esenciales de la problemática y que permita integrar a los actores involucrados. Dicha visión debe responder al ideal de la globalidad y del largo plazo. Se requiere entonces un hilo conductor y un modelo estratégico de referencia que permita una coherencia entre los diversos procesos de toma de decisiones y en cuyo interior, cada acción tendiente a solucionar un problema constituya una táctica, de corto plazo, que haga parte de dicha estrategia general y que, en lugar de resultar una acción aislada, coadyuve a la realización de la visión estratégica.

Puede resultar extraño que desde el medio físico se plantee un modelo operacional de toma de decisiones ambientales y de ordenamiento territorial. Sin embargo, tal vez muchos de los problemas suscitados en el pasado en cuanto a la no inclusión de las variables y las metodologías del medio físico, han tenido su origen precisamente en un divorcio manifiesto entre la toma de decisiones y la ciencia. ***Política Ambiental, ordenamiento territorial y desarrollo: Conceptos íntimamente ligados***

(...)En Colombia ha existido una cierta tendencia a diferenciar lo territorial de lo ambiental, toda vez que el ordenamiento territorial se ha enfocado hacia una preponderante visión Político- Administrativa. Esto ha abonado el terreno para el surgimiento del concepto de *ordenamiento ambiental* entendido como “la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, con el fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible” (República de Colombia 1993)

La síntesis no exhaustiva de problemas ambientales en Colombia incluye: Urbanización de tierras agrícolas, sobre explotación de laderas andinas, ampliación de frontera agrícola a costa del patrimonio forestal, terraplenado de humedales, lagos ciénagas, bahías, y cursos de agua para adecuación de hábitat deforestación, sobreexplotación y destrucción de los suelos, colonización innecesaria de reservas selváticas, población de zonas de fuente de recursos, agua superficial o de recarga de acuíferos, extracción no controlada de minerales y materiales de construcción, alteración de sistemas fluviales con la instalación de obras de infraestructura e introducción de sistemas de embalses. Se debe integrar a la lista la ocurrencia cada vez más frecuente de desastres naturales de origen geológico (Ojeda y Velásquez 1996).

La problemática ambiental se puede analizar de manera retrospectiva a través de cuatro aspectos principales relacionados entre sí, cuya lectura permitirá poner de manifiesto una disfunción que ha influido de manera relevante en la problemática actual. Los cuatro elementos de análisis son patrimonio ambiental, modelos y estrategias de desarrollo, política ambiental y de ordenamiento y actuaciones sociales

IV. *Colombia posee un gran patrimonio ambiental que podría ser base de su desarrollo cuyo conocimiento es fragmentario y a menudo precario.*

El país sigue depositando sus expectativas de desarrollo en sus recursos naturales; en los últimos años se ha planteado con mayor interés que su aprovechamiento debe estar fundado en una productividad racional y sostenible. Tal es el sentimiento de políticos, economistas, hombres de ciencia y sociedad en general (Samper 1991; Utria 1992; Gaviria, 1992).

Winograd et al. (1996) sostienen que en la base de la toma de decisiones para buscar este objetivo se encuentra la información disponible, eficazmente utilizada, que permite un análisis de las opciones, las acciones y las estrategias que deberán ser adoptadas. Sin embargo, el panorama de la información territorial no es el mejor en Colombia: El conocimiento de las características y el estado de los recursos no es el ideal. Se sabe por ejemplo de la biodiversidad de los ecosistemas colombianos, pero al momento de tomar decisiones sobre la realización de un canal interoceánico en el Darién, las discusiones van y vienen en cuanto al impacto sobre la biodiversidad de la zona, no obstante, a un no se vislumbra en términos reales y cuantitativos. También se desconoce la potencialidad minera real del país (Romero, 1995) y las aguas subterráneas han sido mal explotadas en muchos lugares debido en parte que los modelos hidrogeológicos no son bien conocidos (Urabá, San Andrés, Sabana de Bogotá).

En estas condiciones también se puede comprender por qué en Colombia el medio natural no ha sido evaluado y valorado en toda su dimensión y porqué el desarrollo de

metodologías para su consideración en los procesos de ordenamiento ambiental y territorial aun es incipiente. Como lo plantea Ángel (1996), la tecnología y la intervención sobre el territorio han avanzado más rápidamente que el conocimiento que los sistemas naturales y de los límites de su fragilidad. En otras palabras, la generación de conocimiento y el desarrollo han ido en direcciones diferentes

V. *el ordenamiento y la planificación del desarrollo no han considerado de manera explícita la dimensión ambiental y en particular el conocimiento del medio físico con visión estratégica: se ha concentrado en actuaciones sectoriales, inmediatistas y reduccionistas*

En Colombia las acciones de planificación han adolecido un enfoque predominante económico (González, 1992) por lo que históricamente han respondido de manera casi exclusiva a las orientaciones del mercado. Es el mercado que ha orientado la inversión privada tanto sectorial como geográficamente (Zorro, Sánchez 1984). Así, la mayoría de los procesos de ordenamiento y desarrollo han sido el residuo de proyectos sectoriales que abordan los problemas de manera unilateral. La solución a problemas de desarrollo y de ordenamiento se ha abordado de manera inmediatista, dando prioridad a las urgencias económicas y sin gran preocupación por las desigualdades socio-espaciales, regionales, urbanas y ambientales que pudieran resultar.

En otros casos, la coyuntura de toma de decisiones limitadas a la duración de mandatos ejecutivos o legislativos, no haber permitido emprender acciones de largo plazo, basadas en una visión estratégica y prospectiva del territorio. A este tipo de acciones responden mucho de los problemas ambientales actuales. Muchas veces el mismo estado ha promocionado este tipo de ocupación

Parsons (1967) por ejemplo describe el impulso de colonización de “baldíos” en la región de Urabá al Norte de Colombia. Allí se ofrecían títulos de tierra, a condición de devolver un determinado número de hectáreas cultivadas, luego de un proceso tradicional de tumba (desmonte de selva y “maleza”) y quema.

En síntesis, la localización de las actividades en el territorio colombiano y el uso de los recursos naturales no ha considerado el medio natural

VI. *Las políticas y los programas de desarrollo propuesto son a-espaciales y el interés del ordenamiento ambiental y territorial se centra en unidades político-administrativa y no en unidades ambientales que permitan un mejor manejo de los recursos naturales*

Los enfoques conceptuales y metodológicos de planeación y las correspondientes políticas de desarrollo en Colombia no han previsto un adecuado manejo de los aspectos espaciales del desarrollo. Utria (1992) examina los ocho planes de desarrollo formulado en el periodo 1962-1992 y concluye que en general las políticas y estrategias colombianas de desarrollo son a- espaciales; constituyen planteamientos básicamente sectoriales macroeconómicos y abstracto sin proyección funcional en el territorio.

Este hecho, sumado a que la base de información existente no es suficiente ni totalmente apropiada y al hecho de que los procesos de planificación llevados a cabo no han tenido un carácter integral, han estado en la base de los desequilibrios espaciales y ambientales que se han expuesto para Colombia. Según González (1992) el ordenamiento territorial de Colombia esta fragmentado y no ha llegado a todas las zonas del país

Por otra parte, el hecho de relacionar el proceso de ordenamiento a unidades espaciales, cuyos límites no corresponden a los naturales, acentúa mucho más los desequilibrios, pues no respeta las características físicas del territorio. El territorio como base del ordenamiento y de la integración de actividades sociales y económicas ha sido marginado generalmente de la planificación. Han existido sin embargo algunos ejemplos y reflexiones motivadores que podrían ser objeto de multiplicación (CARDER- Hermelin & As Ltda, 1995; Londoño et al., 1997, entre otros)

La planificación ha dado preponderancia a la acción enmarcada en entidades territoriales (departamentos y municipios) cuyos límites están fuertemente divorciados de criterios naturales. Autores como González (1992) ponen de manifiesto que dichas entidades territoriales no responden satisfactoriamente a problemas que trasciendan las responsabilidades específicas de cada nivel; se puede sostener que la división político administrativo no maneja el asunto de asuntos del ordenamiento territorial, como el medio ambiente las cuencas hidrográficas, el manejo de asentamientos humanos o el desarrollo económico en las “fronteras”, de municipios, departamentos y aun internacionales, debido a que las jurisdicciones de cada nivel de gobierno fragmentan el problema o el asunto de administrar, quedando este en muchos casos sin atención.

Así, el país político-administrativo ha acabado por olvidarse del país geográfico y de regiones naturales.

Muy a pesar de todo lo mencionado, la atención de los políticos y estudiosos del tema de ordenamiento territorial en Colombia se había centrado hasta 1992 (Utria, 1992) de manera casi exclusiva en la dimensión político-administrativa: límites de las entidades territoriales, descentralización, participación, transferencias y equidad y autonomía municipal.

Mucho más dicente es el hecho de que luego la ley del Medio ambiente (Ley 99 de 1993), las corporaciones autónomas regionales, cuya tarea principal se centra en la aplicación de la política ambiental y en la orientación del proceso de ordenamiento ambiental en el nivel regional, se dividieron, respondiendo al mismo criterio de los límites políticos administrativos

Antecedentes de La Respuesta Colombiana en Materia de Legislación Ambiental y de Ordenamiento Territorial

La respuesta de la legislación al problema de ordenamiento se vislumbra inicialmente a partir del interés por lo urbano. Diferentes formas de planes de desarrollo urbano aparecen en la legislación colombiana desde 1947.

Figuras de dichos planes han sido el plano regulador (ley 88 de 1947) y el plan integral de desarrollo- PID (Ley 61 de 1978) que planteaban la necesidad de disponer de una serie de planes que orientara el crecimiento de las áreas urbanas. En los años ochenta se dio mayor importancia a la normatividad a través del código de urbanismo (Del castillo & Salazar, 1995).

El interés por la realización de acciones limitadas a los contornos políticos administrativos de los departamentos se plasma en el código de régimen departamental (Decreto 1222 de 1986) que proporciona las bases para la planeación y la coordinación de funciones nacionales.

La lista de antecedentes legales del ordenamiento territorial a nivel municipal continua con la ley 9 de 1989 (ley de reforma urbana) que aborda los elementos para la localización de las actividades en áreas urbanas y los tratamientos y prioridades para

ocupación y uso de las mismas. También aporta los mecanismos para la elaboración de los planes y reglamentos del uso del suelo a nivel municipal a través del plan de desarrollo municipal- PDM.

Posteriormente la constitución política de 1991 aportó las bases y los elementos para que en los años 90 se comenzara una reflexión profunda sobre los principios de ordenamiento territorial en Colombia.

Con la constitución política queda de manifiesto el compromiso de los colombianos de buscar un desarrollo sostenible. En los años siguientes han aparecido leyes y disposiciones adicionales relacionadas con el ordenamiento territorial y ambiental.

Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a la modernización y el funcionamiento de los municipios: Esta ley atribuye al municipio, entre otras la responsabilidad de planificar su desarrollo económico, social y ambiental y de ordenar su territorio.

La comisión de ordenamiento territorial creada en 1992 también hizo aportes importantes en una serie de reflexiones sobre el ordenamiento territorial en el país.

Ley de desarrollo territorial (ley 388 de 1997) propone los objetivos y los alcances del ordenamiento del territorio municipal. (...) Está orientada específicamente al ámbito municipal, propone los mecanismos de gestión del desarrollo urbano y define la realización de planes de ordenamiento territorial municipal que deben contener los siguientes elementos:

- El componente general del plan (objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo)
- El componente urbano (políticas, acciones, programas y normas para administrar el desarrollo físico urbano)
- El componente rural (políticas, acciones, programas y normas para orientar la interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

El componente general de dichos planes debe establecer la “estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo...” y se debe especificar entre otros aspectos: las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, la protección de los recursos y la defensa del paisaje, las zonas que presentan altos riesgos, naturales, la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

Desde el punto de vista de las políticas ambientales y de recursos se han generado varios instrumentos. En la década de los setenta se elaboró el Código De Recursos Naturales, calificado como algunos como “ un código para un país desarrollado”(Samper, 1991). En la década de los ochenta surgieron el Código Sanitario Nacional y el código de minas. Dicha legislación, profusa y compleja, contemplaba la administración, la prevención de la contaminación, el control de los recursos y la protección del medio ambiente. Posteriormente, en 1993 se promulgó la ley del Medio Ambiente (ley 99 de 1993) que aborda la mayor parte de los aspectos concernientes a los recursos naturales de Colombia.

El conjunto de instrumentos políticos y legales relativos del ordenamiento territorial y ambiental en Colombia es sustantivo, lo que resulta comprensible para un país de gran tradición legislativa. Sin embargo, a Juzgar por los hechos, las normas no han permitido los logros deseados. Tal vez, como lo plantean algunos autores (Del castillo & Salazar, 1995)

este retraso se debe a que en los últimos años se ha debilitado la función planificadora y los esfuerzos se han concentrado en la redacción de códigos y leyes. Además, la regulación de los usos del suelo se han orientado principalmente a las actividades privadas y no a la coordinación de actividades públicas, que constituyen el tema vital de cualquier política de ordenamiento de territorio.

A nivel medio físico La ley de desarrollo Urbano de 1997 contempla ya aspectos como aprovechamiento de recursos (agua, materiales de construcción) la disposición de desechos (características del territorio para la disposición de desechos, características de las corrientes de agua para la disposición de afluentes líquidos) y, de manera especial los riesgos naturales y las zonas protegidas. Quedan sin embargo vacíos en el tratamiento del componente ambiental y sobre todo, en la interacción con las disposiciones de la ley 99 de 1993, en lo que a ordenamiento ambiental se refiere (Posada & Viana, 1998)

A pesar de este avance reciente, el proceso de generación de los instrumentos metodológicos que harán realidad los principios establecidos por la carta constitucional y por la legislación reciente, aun debe tomar una dinámica adecuada: generación ágil y apropiada de información, elaboración y adaptación de herramientas metodológicas (valoración y generación de sistemas de indicadores ambientales y de sostenibilidad) etc.

Generación de conocimiento y utilización de la información en la toma de decisiones

(...) En el mundo actual se ha comprendido que la riqueza y el desarrollo se basan en el conocimiento y en la generación y la utilización de información. En el caso colombiano el conocimiento de los recursos naturales no es el mejor, lo que se traduce obviamente en dificultades relacionadas con la disponibilidad de información

Además de las dificultades inherente al hecho de que Colombia es un país de características muy heterogéneas, se encuentran otros problemas. Los institutos nacionales encargados de generar la información básica territorial no se han adaptado a una situación de trabajo interdisciplinario e interinstitucional y aún persisten visiones reduccionistas del conocimiento. La información que se genera está en muchos casos desconectada de las necesidades del país y en otros casos es redundante.

Se hace necesario un análisis sobre la información territorial que se genera en términos de cantidad y calidad, acceso y distribución, síntesis e integración, comparabilidad, etc. Dicho análisis debe abordar también la institucionalidad de la producción de información territorial, con propuestas de reorganización que faciliten la unicidad y complementariedad en la generación de información. Todo esto debe responder a un modelo de problemática ambiental bien pensado, que permita reemplazar el proceso de producción fragmentada de información que se da en la actualidad.

Consideración de los recursos naturales como base del desarrollo del país

(...). La economía colombiana depende en muy buena parte de la disponibilidad de estos recursos (petróleo, carbón, níquel, maderas, pesca, agricultura) y sin embargo, hasta la fecha no es mucho lo que se ha hecho para incluir en las decisiones relativas al consumo y a las inversiones la información sobre el agotamiento de los recursos naturales y algunos efectos negativos de su aprovechamiento. Varias estrategias de desarrollo se han basado de

manera importante en el consumo y consecuente disminución del “stock” patrimonial, sin tener si quiera una influencia directa en la promoción de sectores secundarios y terciarios de la economía del país.

Se trata de utilizar los recursos dentro de un proceso de desarrollo propio para Colombia, que no adopte patrones de otras economías y otros territorios diferentes a los colombianos y que sea políticamente viable, socialmente justo, técnicamente apropiado y territorialmente equilibrado. Esto como estrategia de desarrollo sostenible, exige un conocimiento completo y acabado del patrimonio ambiental y de recursos naturales del país. Este aspecto es crucial para una adecuada gestión ambiental ya que en numerosas ocasiones se producen errores debido al desconocimiento del comportamiento de los sistemas naturales.

Desarrollo de Leyes y Políticas con Base en Información Existente

En Colombia la legislación puede avanzar más rápido que su soporte de conocimiento. Por ejemplo, el código de recursos naturales y de protección del Ambiente de 1974, no estaba sustentado en su momento, por un conocimiento suficiente del funcionamiento del medio natural. Este es el caso de muchas leyes colombianas.

La normatividad relativa al control de actividades generadoras de impactos negativos sobre el medio ambiente no se basa en conocimientos suficientes de los umbrales, los puntos máximos de equilibrio o la capacidad de carga de los sistemas naturales. Los umbrales de equilibrio del ecosistema permiten conocer el punto o la situación a partir de la cual un sistema no recupera su equilibrio si este es sobrepasado como resultado de una presión exterior. La capacidad de resiliencia de los sistemas naturales recoge este concepto haciendo referencia a la capacidad de recuperar el equilibrio luego de una perturbación.

Las normas y leyes ambientales deben incorporar un grado de flexibilidad importante para poder adaptarse a la heterogeneidad y la complejidad del medio físico. Esto confirma porqué en Colombia las leyes y normas ambientales deben sustentarse en la información y el conocimiento sistemático del medio natural.

Puesta en Práctica de los Principios del Desarrollo Sostenible a Través de Instrumentos y Herramientas Metodológicas Apropriadas.

De una manera general, los principios del desarrollo sostenible se han asimilado en las medidas políticas y legales producidas hasta el momento en Colombia. Sin embargo, se debe reconocer que en la actualidad la puesta en práctica de los principios del desarrollo sostenible, el proceso de la toma de decisiones la planificación y la gestión y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales, se realizan sin contar con los instrumentos y herramientas metodológicas apropiadas.

En lo que se refiere a la planificación para el desarrollo sostenible y a la incorporación del medio físico, aún existen vacíos. No se cuentan con marcos metodológicos comunes y apropiados, para la valoración del geopotencial, que permitan comprender de manera explícita, la posibilidad de llevar a cabo o no algún tipo de uso del territorio o que considere su carácter estratégico y su influencia directa en el desarrollo sostenible.

Se cuenta en Colombia con aproximaciones sectoriales tradicionales, se tiene información sobre amenazas naturales, sobre recursos minerales, información edafológica, información hídrica, etc. Sin embargo, esta información no es de cobertura nacional para escala de trabajos regionales o locales. Además, dicha información se ofrece en los términos técnicos tradicionales, que por lo demás no facilitan la lectura a planificadores y tomadores

de decisiones, quienes, por su parte, solo cuentan en la mayoría de los casos con nociones generales sobre las diferentes temáticas.

El desarrollo científico y tecnológico básico para conocer la realidad ambiental en sus problemas y potencialidades, aún debe evolucionar de tal manera que permita disponer de técnicas de trabajo adecuadas a la realidad colombiana. Se requiere de un esfuerzo científico importante que permita desarrollar herramientas metodológicas para valorar la información temática para los fines de la planificación del desarrollo sostenible. Para eso se debe tener en cuenta el estado y el nivel de certidumbre de la información, y el tipo de usuario al cual va destinada. Se debe generar un eslabón faltante entre la ciencia y la toma de decisiones ambientales.

Desarrollo de Políticas Ambientales- y de Ordenamiento que Respondan a una “Lógica Espacial y Regional”

En Colombia, la visión reduccionista de espacio como soporte geográfico, en el que se desarrollan las actividades socio económicas, pareciera llevar implícita una idea de homogeneidad del territorio nacional y de comportamiento indiferente de este frente a todo tipo de intervención (Londoño et. Al 1997). (...) el resultado de intervenciones sobre el espacio con visión reduccionista y dependientes de las leyes del mercado ha engendrado grandes desequilibrios entre la distribución de la población y la de los recursos naturales, entre las distintas regiones y sus actividades económicas. Unidades territoriales de gran riqueza, potencialidad y valor estratégico son subutilizadas, mientras que la población y el desarrollo socioeconómico se concentra en unidades de menor riqueza e importancia. Hay grandes centros urbanos (por ejemplo, Bogotá) que no pueden seguir creciendo pues han saturado la capacidad de soporte de los sistemas naturales y solo pueden operar con base en lo que Utria (1992) denomina “deseconomías ecológicas”. La estructura espacial del desarrollo nacional requiere otro tipo de manejo estratégico.

(...) El sistema de regiones del territorio nacional, la localización de los centros urbanos y sus sistemas de intercomunicación, la vinculación entre lo urbano y lo rural y la interrelación entre regiones, constituyen factores que dependen directamente de los recursos naturales. Por esto, su desarrollo no puede quedar al azar, ni responder simplemente a circunstancias del legado histórico, ni ser confiadas al resultado de las fuerzas del mercado. Por el contrario, debe responder a una racionalidad de manejo eficiente del espacio.

Como lo ha planteado Grenier (1984) “ordenar el territorio presupone el conocimiento del espacio” Así, para Colombia se hace importante disponer de una nueva estrategia de configuración e integración de la estructura espacial del territorio nacional basada en la definición de regiones ambientales para el desarrollo sostenible. (Londoño et. Al, 1997). Esto exige la construcción conceptual y metodológico de un nuevo paradigma de la planificación regional, la definición de alternativas para su gestión y la transformación de la economía, con el fin de que el territorio no sea manejado exclusivamente por las leyes del mercado.

Desarrollo de Herramientas Para Evaluar el Estado o la Evolución de la Problemática

Los procesos de planificación y de manejo se centran en la toma de decisiones que permiten una gestión adecuada de proyectos, recursos, metas y objetivos. En la base de estos procesos se encuentra la información disponible cuyo uso adecuado puede permitir un análisis más apropiado de las opciones, las acciones y las estrategias que deben adoptarse

(Winograd et al., 1996). (...) es importante repensar el proceso de generación de información territorial en Colombia, de tal manera que esta se oriente a la toma de decisiones.

Por otra parte, debería ser posible medir el grado de evolución de una problemática, de los procesos de planificación y ordenamiento, de los objetivos y estrategias que estos incluyen y finalmente, de un territorio hacia el desarrollo sostenible. En ese sentido el capítulo 40 de la Agenda 21 (información para la toma de decisiones) propone el desarrollo de indicadores para el desarrollo sostenible.

Varias organizaciones internacionales han llevado a cabo una serie de reflexiones para la generación de un sistema de indicadores ambientales y de sostenibilidad (UNEP-RIVM, 1994; UNDP- UNDP-CSD, 1995; SCOPE, 1995). Dichos indicadores permitirían aprehender de una mejor manera tanto la evolución de los sistemas naturales como la de la interacción sistema cultural (en un sentido amplio)- sistema natural

En Colombia, la constitución política de 1991 ordenó la organización de un sistema de evaluación de resultados de la gestión del sector público, referido al cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo. Por su parte, la ley 99 de 1993 define el Sistema Nacional Ambiental (SINA) entre cuyas funciones, además de alimentar el sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública, está la de proveer información ambiental útil y confiable a todos los actores sociales (Winograd et al. 1996). En el futuro próximo será prioritario conducir una reflexión que permita construir un marco de referencia nacional, para la elaboración de sistemas de indicadores de sostenibilidad, acompañado tanto para escala mayores (regiones, departamentos, cuencas, municipios) como sectoriales (medio físico, biodiversidad agricultura, minería, transporte, agua, amenazas naturales, etc.)

Hacia un Modelo Estratégico de Tomas de Decisiones Ambientales y de Ordenamiento Territorial

La solución a la problemática ambiental puede concebirse de una manera, coherente a través de una visión estratégica, de toma de decisiones, que considere los puntos esenciales de la problemática y que permita integrar a los actores involucrados. Dicha visión debe responder al ideal de la globalidad y del largo plazo. Se requiere entonces un hilo conductor y un modelo estratégico de referencia que permita una coherencia entre los diversos procesos de toma de decisiones y en cuyo interior, cada acción tendiente a solucionar un problema constituya una táctica, de corto plazo, que haga parte de dicha estrategia general y que, en lugar de resultar una acción aislada, coadyuve a la realización de la visión estratégica.

Puede resultar extraño que desde el medio físico se plantee un modelo operacional de toma de decisiones ambientales y de ordenamiento territorial. Sin embargo, tal vez muchos de los problemas suscitados en el pasado en cuanto a la no inclusión de las variables y las metodologías del medio físico, han tenido su origen precisamente en un divorcio manifiesto entre la toma de decisiones y la ciencia.

7.8.3¿Qué territorios queremos? El reto de los nuevos planes de ordenamiento territorial en Colombia (Guhl, 2017)

(...) El ensayo plantea la falsedad de la dicotomía entre lo rural y lo urbano, generalmente aceptada, pues ambos espacios son constituyentes del territorio, entendido como una unidad integral en la que los dos sectores son interdependientes, e intercambian servicios ecosistémicos e impactos socio ambientales. Propone la idea de que la tradicional separación de lo urbano y lo rural ha generado territorios insostenibles, derivado principalmente de las grandes concentraciones urbanas y explica el paradigma surgido para superar esta situación que es el de “*territorios sostenibles*”, entendidos como una creación social, basada en el principio de que para que el desarrollo sea sostenible, es necesario que el territorio en que éste se asienta también lo sea. Se afirma que es necesario cambiar las formas vigentes de gestión del territorio, pues llevan hacia la insostenibilidad y propone que los nuevos planes de ordenamiento territorial se enmarquen en una visión integral y regional del territorio, y asuman el reto de lograr la sostenibilidad territorial.

Los Territorios Sostenibles Reto De Los Nuevos Planes De Ordenamiento Territorial

Ignorar la relación de interdependencia entre lo urbano y lo rural ha hecho que las ciudades no mitiguen adecuadamente sus impactos, sobre el agua, el suelo, el aire y la biodiversidad y que impulsadas por el interés urbanizador y fiscalista se hayan extendido sin tener en cuenta la vocación del suelo que han ocupado, incluyendo zonas con los mejores suelos agrícolas y valiosos ecosistemas, como otras de alto riesgo, en las que se asientan los habitantes más pobres y desprotegidos.

(...) Los planes de ordenamiento territorial han tenido un sabor marcadamente urbano y municipal. Al tener un ámbito tan restringido, ignoran en la práctica los elementos estructurales y fundamentales del territorio, aquellos que poseen una mayor amplitud espacial, los denominados *determinantes ambientales*, Como la Estructura Ecológica principal, la morfología, las cuencas y las relaciones con municipios vecinos, que son indispensables para la generación de servicios ecosistémicos esenciales, como el suministro de agua y alimentos, y la practica concertada y eficaz de las actividades socioeconómicas, lo que impide la conformación y el funcionamiento armónico de los territorios sostenibles.

Esta preocupación, compartida en diversos países (Verburg et al., 2015) ha hecho que surja, como nuevo paradigma el de los *sistemas territoriales sostenibles* que parte del principio de que la condición previa y necesaria para que una actividad sea sostenible, es que el territorio donde también se asiente también debe serlo.

Su propósito es generar *territorios sostenibles* que, desde esta perspectiva integradora de lo urbano y lo rural, se entiendan como una creación social en las que se identifican y acuerdan visiones y opciones para el manejo y el ordenamiento del territorio, con el propósito de lograr y mantener el bienestar y la seguridad de la población.

Las metas regionales para lograrlo resultan de la interacción de las múltiples variables y procesos sociales y naturales que se dan en ella. Uno de ellos es el proceso de desarrollo económico, el cual debe ubicarse dentro de los límites y las capacidades de los ecosistemas que lo soportan.

(...) La concepción del territorio, como una unidad presupone, la planificación participativa y la gestión conjunta de lo rural y lo urbano, basada en la existencia de una interrelación simbiótica y funcional entre las dos. No es posible concebir la existencia de ciudades sostenibles, sin considerar el territorio de la cual dependen.

En este momento, la crítica realidad social y ambiental del país exige un cambio en la gestión del territorio, que implica no seguir haciendo más de lo mismo.

Logros, dificultades y sugerencias

(...) Principales logros y las dificultades de los instrumentos de ordenamiento territorial

a partir de su creación, por la ley 388 de 1997 y hacer algunas sugerencias para lograr el propósito buscado.

Logros

- La obligación legal de formular los POT ha conllevado la generación, recopilación y sistematización de conocimiento e información de todo tipo, sobre las jurisdicciones municipales, especialmente en los campos, cartográfico, biogeográfico, socioeconómico, y de desarrollo contribuyendo así al mejor conocimiento y comprensión del territorio y de los efectos de las acciones antrópicas.
- Se ha creado una conciencia pública más amplia sobre la necesidad de planificar el futuro del territorio, con base en conocimiento e información para progresar conservando la salud y los servicios de los ecosistemas.
- Se ha motivado el interés de la sociedad para participar en la gestión sostenible del territorio y en su reconocimiento como un bien común, de cuyo funcionamiento depende la calidad de vida y el progreso.
- Se ha generado una capacidad institucional y humana para construir los instrumentos de planificación territorial.
- Se ha enviado la necesidad de la planificación, a nivel regional.

Dificultades

- Los POT, han tenido un énfasis marcadamente aislado y urbano, rompiendo la concepción unitaria del territorio, que es indispensable para generar territorios sostenibles.
- Se han centrado en maximizar los aspectos económicos y fiscales de los municipios, definiendo los usos del suelo con base en ellos, pero han ignorado las funciones ecológica y social de la propiedad.
- Al estar limitados a la jurisdicción municipal, carecen de visión regional, lo que los hace poco útiles para crear territorios sostenibles.
- No tienen en cuenta lo suficiente los *Determinantes ambientales* que mantienen, a nivel regional, la generación de servicios ecosistémicos indispensables para la vida y el desarrollo.
- Carecen de instrumentos adecuados de seguimiento y evaluación, por lo que sus resultados no son medibles ni fácilmente verificables.

- Son bastante inestables y la visión de largo plazo que deberían mantener, se puede modificar “legalmente” de acuerdo con los planteamientos e intereses de las sucesivas administraciones municipales.
- No incorporan adecuadamente los riesgos ambientales ni su prevención al permitir, por ejemplo, asentamientos urbanos en zonas peligrosas y susceptibles de deslizamientos e inundaciones. El departamento nacional de planeación DNP, encontró que el 97% de los POT no tiene estudio de amenazas de riesgo. De acuerdo con los expertos de esa entidad, el 86% de la población está ubicada en zonas de amenazas sísmica alta y media; el 28% en zonas con un alto potencial de inundación, y el 31% en zonas con amenaza alta y media por movimientos en masa (El tiempo 2016).
- A pesar de que el 82% de los POT están vencidos, los municipios que quieren actualizarlos no lo hacen. Según Diana Muñoz Neira, gerente del programa de Planes de Ordenamiento Modernos del DNP “ en algunos casos no tienen plata, o no asignan los recursos necesarios para hacer estudios serios que incluyan evidencias, o no saben cómo y cuando ven que el proceso es complejo, desisten” (El Tiempo, 2017)
- Como pueden cambiar radicalmente el valor del suelo y, por tanto, generar cuantiosos recursos fiscales para los municipios, han impulsado la urbanización incontrolada y han facilitado la corrupción, haciendo argucias como el llamado “volteo de tierras”
- Evaden frecuentemente las limitaciones sobre áreas no incorporables a los perímetros urbanos por pertenecer a las clases agrologicas I, II Y III, y aquellas correspondientes a otras diferentes, pero son necesarias para conservación de los recursos de agua, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal (Decreto 1333, 1986 art. 54).
- No se articulan adecuadamente con los instrumentos de planificación de jerarquía superior, como los de los niveles regional, departamental y nacional, lo cual crea tensiones y conflictos entre los diversos niveles del estado. La proliferación de las consultas populares sobre el uso del suelo hace evidente este problema
- Presentan problemas de vecindad y conflictividad con los usos del suelo y con los municipios limítrofes, que bien puede derivarse de diferentes visiones municipales de un territorio común.
- La inexistencia de un sistema de planificación territorial de alcance nacional que le de coherencia y articulación a los planes, nacionales departamentales y municipales, hace que el POT sea a penas un instrumento dentro de un sistema incompleto.
- Presentan colisiones de competencia y de jerarquía con otros instrumentos de planificación, como los planes de manejo y ordenamientos de cuenca (POMCA) y con planes sectoriales.
- Carecen de espacios y mecanismos adecuados de participación social para su formulación y seguimiento.

Sugerencias

- Desarrollar normativamente los esquemas asociativos y los instrumentos de coordinación interinstitucional, creados por la ley orgánica de ordenamiento territorial, para ampliar la cobertura espacial de la planificación y permitir que se compartan recursos de los entes territoriales; para desarrollar proyectos de interés común.
- Aumentar la participación social, creando, reglamentando y poniendo en marcha espacios y mecanismos efectivos para la formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación territorial.
- Hacer una reingeniería de los instrumentos de planificación territorial que, en la actualidad son, excesivos, contradictorios y confusos, para reducir su número, rediseñarlos y simplificar el proceso de formulación de los instrumentos de planificación territorial.
- Que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las Corporaciones Autónomas Regionales, los departamentos, el Departamento Nacional de Estadística DANE y otras instituciones, suministren a los municipios información cartográfica y temática coherente, que pueda ser incluida en la elaboración de los POT, considerando los determinantes ambientales y la inclusión, en ellos, de las funciones ecológicas y social de la propiedad.
- Formular instrumentos de planificación territorial, a nivel nacional e intermedio, que orienten y articulen los distintos niveles de planificación, debe ser una prioridad nacional.
- Es evidente que el país está viviendo una crisis en la planificación territorial. Estamos generando una Colombia insostenible, que debemos transformar para bien de todos, construyendo colectivamente territorios sostenibles, reconociendo la heterogeneidad cultural y natural de las diversas regiones del país.

7.8.4 Análisis del régimen jurídico del suelo rural

El Objetivo del presente artículo es hacer análisis jurídico, con la ayuda del derecho español, a la eficiencia de la ordenación del suelo rural como instrumento para garantizar el desarrollo de las zonas rurales, todo ello en el marco de la legislación agraria, ambiental y urbanística en Colombia. (Guzmán 2018)

Suelo Rural Como Objeto de Estudio Jurídico

El derecho urbanístico siempre suele plantear una división binaria en el suelo de una ciudad: urbano y rural (de forma general), como si estos fueran espacios excluyentes que no permiten su conexión e interacción jurídica. (...) Sumado a esto, el “modelo de ordenamiento territorial en Colombia ha sido una cuestión problemática desde las primeras constituciones de la republica⁹. [...] y objeto de intensas luchas sociales, que incluso han desencadenado en guerras civiles”¹⁰, es decir el territorio representa un modelo de Estado y, por ende, genera un escenario de choque de competencias (urbanísticas, ambientales y mineras ¹¹), y un aumento de los conflictos socioambientales e institucionales (nación y entidades territoriales ¹²). Dentro de estos se destacan algunos “binomios de conflicto” como los que ocurre entre agricultura y territorio, que ha dado lugar a una separación entre las políticas públicas entre ambos sectores y, consecuentemente, a una separación entre el derecho agrario y el derecho urbanístico ¹³. Dominado este último por la prevalente preocupación de mantener separado los terrenos edificados de los no edificados, sin ulteriores consideraciones sobre la situación socioeconómica en los terrenos declarados como no edificables¹⁴).

Otro de estos conflictos es el existente entre el medio ambiente y el territorio, que lleva a que las autoridades ambientales impidan la ordenación del suelo rural en determinadas zonas por el valor ecológico que estas representan y, en algunos casos, terminan convirtiéndose en escenarios para la minería ilegal por la falta de coordinación entre las entidades territoriales y las autoridades ambientales de carácter regional. También resultan problemáticos los fenómenos de escasez de vivienda y suelo rural¹⁵. Estos conflictos por el territorio rural evidencian que dicha visión binaria y simple requieren de una revisión jurídica en términos del principio de eficiencia, como consecuencia de los profundos cambios económicos, ambientales, políticos y sociales que se vienen generando en la dinámica de las ciudades¹⁶. Por todo lo anterior, el suelo rural se convierte en objeto de estudio del derecho urbanístico, necesario para alcanzar el desarrollo rural del campo. Todo ello, en el marco de la autonomía de las entidades territoriales para ordenar el suelo y el diseño de mecanismos de coordinación y concertación con el nivel central representado en la nación.

Régimen Jurídico del Suelo Rural en el Derecho Colombiano y Español

(...) Ordenar el territorio: este proceso implica “concretar un modelo de intervención para delimitar, organizar y dividir el territorio, ya sea con fines propios de la racionalidad, administrativa, política, económica, militar religiosa, judicial, ambiental, humana etc”. Para la organización y gestión del estado, el ordenamiento territorial es un proceso planificador por excelencia, por ello se ubica dentro de la racionalidad político-

administrativa y casi siempre ha sido establecido de arriba hacia abajo. La noción de ordenamiento territorial surge en Francia, durante los años 40, como una alternativa para solucionar problemas relacionados con la distribución y utilización de la tierra, algo similar ocurre en Alemania, donde el ordenamiento y desarrollo de los distintos territorios del país tuvo en cuenta la interdependencia de intereses entre las finalidades productivas y la prestación de servicios para satisfacer las necesidades de la población proteger los recursos y el medio ambiente.

Por ende, es claro que la tarea de ordenar el territorio surge como una consecuencia de la industrialización, pero esa necesidad se ve especialmente en Europa debido a las guerras y a la urgencia de reconstruir, surgiendo políticas locales de ordenación del territorio. Hoy se modifican tres modelos clásicos de ordenación: el Francés el Inglés y el alemán.

El modelo de ordenamiento territorial en Colombia actual es “complejo, inacabado, no tan novedoso como se pretendía e ineficiente para un país diverso cultural, ecológica y étnicamente, es el fruto de la historia política de este asunto” es decir, en la práctica existen unas entidades territoriales previstas en la constitución con un nivel de autonomía en el manejo de sus asuntos (dentro del cual está la ordenación del suelo), competencias que ejercen en un “Estado unitario, fuertemente centralizado y- más que descentralizado- desconcentrado administrativamente dicho en otras palabras “ Estado simple unitario impuro”.

La ordenación del territorial es el proceso de planificación del uso del suelo urbano y rural que busca mejorar la calidad de vida de las personas y los aspectos decisivos para la comunidad (protección de recursos naturales, defensa del patrimonio público, prevención y atención de desastres, aprovechamiento del espacio público, acceso a servicios públicos e infraestructura urbana y rural, derecho a una vivienda digna) por lo tanto, se ha diseñado una regulación exhaustiva del suelo rural enmarcada de las competencias constitucionales de la autonomía de las entidades territoriales en tres asuntos centrales: El componente rural de los planes de ordenamiento, las categorías de ordenación y el plan de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural.

Regulación

En el derecho urbanístico colombiano, el área rural ocupa un lugar central en la regulación y campo de actuación de esta rama, en donde es definida esta tipología de suelo como: “los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”

Por disposición constitucional, los municipios son la entidad político-administrativa del Estado que les corresponde ordenar el desarrollo de su territorio (artículos 311 y 313 de la constitución) y a su vez dos disposiciones legales desarrollan esta competencia de origen constitucional. De un lado, el artículo 3 de la ley 136 de 1994 (el cual ha sido modificado por la ley 1551 de 2012) que dispone en el numeral 9, “formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas de expansión y rurales de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos por la UPRA para el ordenamiento y uso suficiente del suelo rural” y, por otro lado, el artículo 7 de la ley 388 de 1997, que ratifica la obligación de formular y adoptar los instrumentos técnicos de ordenación de su

territorio 48, es decir, el plan de Ordenamiento Territorial (POT), en el que deben reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales; esta es la mención que se hace del suelo rural.

Luego, la Ley General de ordenación territorial colombiana (nos referimos a la ley 388 de 1997 (50) establece en el artículo 11 que el POT tendrá tres componentes: a) un componente general, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; b) un componente urbano, constituido por las políticas, acciones programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y c) un componente rural, el cual está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo 51

El componente rural del plan de ordenamiento rural

En el caso del derecho colombiano se previó un espacio para el área rural en el POT con el objetivo de garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, al igual que la utilización racional del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructura y equipamientos para los pobladores rurales.

En este caso, el legislador colombiano previó que este componente rural debía contener unos asuntos centrales a la hora de ser construido y socializado con los actores relevantes del planteamiento urbano rural, por ello determino como elementos esenciales los siguientes:

- 1) Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.
- 2) El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.
- 3) La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.
- 4) La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.
- 5) La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social
- 6) La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.
- 7) La expedición de normas para la parcelación de predios rurales, destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental (tomado del tenor literal de la norma).

Luego de este exhaustivo listado, se extrae que el componente rural de POT es amplio y diverso, lo cual pone de presente la dificultad que se tiene en Colombia en determinados municipios, donde la mayor parte del territorio es rural, con áreas de conservación ambiental, y sumado a ello, una pobreza extrema, lo que lleva a que el desarrollo local este “socavado” por unas categorías de protección. Esto debe generar un cambio de visión, y es convertir la realidad del municipio en una oportunidad y crear el plan de desarrollo en torno a estas características propias de cada municipio, para que el suelo de protección se convierta en un motor de desarrollo y crecimiento local. Además de lo planteado *et supra*, estos requerimientos son generales para todos los Municipios y no se diferencian las condiciones de cada uno de estos.

(...) Puesto que no todos los municipios no tienen la misma característica, deben preverse condiciones diferenciales a la hora de incluir el componente rural en el POT. Por otro lado, el contenido rural del POT busca generar protección, a la producción agropecuaria, forestal y minera y a la protección ambiental, lo cual lo hace a través de las distintas categorías. Con estas se brinda protección a determinados suelos por su riqueza

Plan de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural

El plan de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural hace parte de las funciones que han sido asignadas al Ministerio de agricultura y desarrollo rural (artículo 4 de la ley 1776 de 2001), en su papel de principal responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, y dentro de ésta política está determinar la vocación del suelo rural. Esta se cumple a través de la Unidad De Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que tendrá que determinar el uso actual y potencial del suelo, ordenara las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas e hidrológicas, y sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios. Estos planes tienen como objetivo determinar la vocación de los suelos rurales y las oportunidades para garantizar un desarrollo rural en todo el territorio nacional. Este plan que es construido por la UPRA debe ser el “referente” para las entidades territoriales a la hora de discutir y aprobar los POT y los planes de desarrollo, pues este instrumento de planificación determina los lineamientos y criterios para hacer un uso eficiente del suelo rural.

En este orden de ideas, el legislador convierte estos planes de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural de los POT (específicamente los lineamientos, parámetros y criterios definidos por la UPRA en relación con la ordenación del suelo rural). Esto genera algunas dudas en cuanto a la necesidad y proporcionalidad de esta medida, teniendo en cuenta que en absoluto niega o anula la competencia local para ordenar el territorio, si no que hay una intervención a esta facultad por parte de la nación para fijar los actuales y potenciales del suelo; algo que bien puede suponerla usurpación de la función confiada por el artículo 313.7 de la carta a los concejos municipales. Frente a esto, “se siembran serias dudas sobre la constitucionalidad de esta parte de la disposición, pues no solo se invade una competencia local, si no que además parece borrarse por completo su carácter concurrencial.⁶⁶ En este caso es necesario respetar la autonomía territorial para ordenar el suelo en cabeza de las entidades territoriales y aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 313.7 de la

constitución) de las competencias de las entidades territoriales, la UPRA y las CAR; por lo que es necesario que en la libertad de configuración del legislador se diseñen mecanismos de coordinación. Estos mecanismos de coordinación también han sido exhortados por la corte constitucional, expresamente a manifestación de la necesidad de “espacios de concertación entre el ámbito local y el central para la toma de decisiones.⁶⁷ Es claro que en el proceso de ordenación del suelo rural interviene una pluralidad de sujetos que deben cumplir sus funciones en el marco de coordinación y colaboración armónica y atender al “sustrato científico y técnico” para alcanzar el nivel de eficiencia en el uso de los suelos y el desarrollo rural. La ordenación del suelo rural (ambiental y productiva) debe buscar la armonización efectiva de la agricultura familiar campesina con el modelo agroindustrial; el país necesita la “transformación estructural del campo. Para lograr esto, el derecho urbanístico debe proporcionar escenarios de planificación y priorización desde lo rural

La Ordenación del Suelo Rural Dentro de la Reforma Rural Integral

(...) Recientemente se ha firmado el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, cuyo primer punto es la “reforma rural integral” el cual busca contribuir a esta deuda histórica y hacer una transformación estructural del campo.

(...) Un aspecto que resulta muy importante de analizar es el atinente a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), pues este serán el principal instrumento para poner en marcha los planes nacionales con mayor celeridad. En las regiones priorizadas. Han sido regulados por el Decreto 893 de 2017 (expedido en el ejercicio de las facultades constitucionales conferidas por el artículo 2 del acto legislativo 1 del 2016) (...) y serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio ART. La finalidad es la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas. Para el cumplimiento de este objetivo cada PDET tendrá un plan de acción. (...) El artículo 6 del Decreto 893 de 2017 establece la armonización y articulación de los PDET y del plan de acción (coordinados por la recién creada ART) con los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio (formulados por las entidades territoriales en el marco de su competencia constitucional), y dispone que el reglamentó será “ en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación. Los PDET y los PATR integraran otros planes del territorio que contribuyan a su transformación” No obstante, esta disposición se queda corta, pues no establece el cómo y cuándo se hará esa coordinación. En fin, estos PDET, en una primera fase diseñada, se van a construir 16 en 170 municipios que han sido priorizados (artículo 3, Decreto 893 de 2017).

Se trata de otra injerencia a la competencia constitucional de los municipios para ordenar el suelo urbano y rural. El escenario ideal es que reglamenten los mecanismos de colaboración institucional entre el nivel nacional y el territorial, y se puede avanzar en términos de eficiencia en la ordenación del suelo rural y alcanzar los anhelados resultados en el área rural del país, la cual ha sido olvidada por muchos gobiernos y estadistas de la patria.

7.8.5 Análisis jurídico de la organización territorial a la luz de la nueva ley orgánica de ordenamiento territorial (Castro 2014)

Desde la expedición de la constitución de 1991 a la fecha se han expedido varias leyes como la 1454 de 2011 o su antecesora la ley 388 de 1997, que han tocado el tema de ordenamiento territorial en Colombia; el problema en este fenómeno es que dichas leyes responden a problemas o necesidades particulares, sin un hilo conductor o “ley madre” que concate con unanimidad una política de desarrollo.(pág. 7) (...) Aquí se defiende la idea de que la orden constitucional de descentralizar no es del todo atendida por la ley 1454 de 2011. (pág. 10)

Justificación

Atender la premisa de que el modelo de ordenamiento territorial adoptado por la constitución de 1991 es de difícil desarrollo legislativo.

Las complejíssimas condiciones de la realidad histórica y política de Colombia permiten plantear un distanciamiento de la ley de ordenamiento territorial respecto a las necesidades y a las particularidades sociohistóricas y culturales. Sumado a esto, el tema de la distribución de la tierra ha sido tradicionalmente uno de los más relevantes en el contexto nacional, tanto que enmarca buena parte de la confrontación política desde hace varios siglos. Pese a que la norma resalta el interés general, una lógica económica de corte capitalista, en la práctica puede conllevar al posicionamiento de los intereses privados.

El ordenamiento territorial surge a partir de supuestos característicos de las sociedades modernas democráticas, en las cuales de noción de ciudadanía y los derechos colectivos están en la base del orden social, por lo menos en teoría. Es la constitución de 1991 la que legitima que el territorio se organice de una manera racional, mientras que las lógicas económicas asociadas con una comprensión capitalista de la sociedad insertan supuestos como la eficiencia, el beneficio y el desarrollo social, de tal manera que a nivel institucional el Estado se encarga de gestionar el territorio para lograr maximizar los beneficios sociales asegurando una distribución equitativa de los mismos. No obstante, el ordenamiento territorial, si bien persigue ciertos modelos, es un asunto sujeto a las particularidades de las realidades geográficas y sociales de cada territorio. Existen condiciones particulares, tales como una alta densidad de población, una gran urbanización del campo y un nivel de recursos financieros suficiente que, determinan la forma del ordenamiento territorial en diversos países. Las realidades mencionadas son, concretamente, divergentes respecto a las características de Colombia, por ejemplo. El caso colombiano tiene como característica fundamental el centralismo de sus planes de gobierno, muy a pesar de que en la ley 1454 de 2011 se exprese la culminación de proyecto descentralizador plasmado en la constitución

La descentralización en Colombia

El modelo adoptado con la nueva LOOT gestiona un conjunto de condiciones básicas para alcanzar óptimos resultados; sin embargo, en su conjunto se ve afectado negativamente por diversas prácticas de corrupción y el clientelismo que desvían los recursos disponibles o conducen a su poca eficiente utilización. En ese sentido, el gobierno nacional tiene la obligación de hacer énfasis en el seguimiento y control a la gestión de las entidades territoriales, con el fin de prevenir y acompañar oportunamente a los departamentos distritos y municipios. En otras palabras, debe estimular y promulgar el control social.

El propósito de este apartado es evaluar los problemas de la descentralización territorial en Colombia y formular recomendaciones de políticas.

Es oportuno iniciar declarando que la descentralización en Colombia no está cumpliendo adecuadamente los objetivos para los que fue diseñada. De acuerdo con la constitución y las leyes, los propósitos generales son:

- a) Mejorar el acceso de la población a servicios sociales, públicos y a infraestructura, con énfasis en educación, salud, y agua potable y saneamiento básico.
 - b) Focalizar la asignación de recursos hacia la población más pobre, con lo cual la descentralización debe contribuir a la reducción de la pobreza medida por diferentes indicadores y alcanzar los objetivos del desarrollo del milenio
 - c) Disminuir las desigualdades territoriales
 - d) Contribuir a promover procesos productivos que mejoren los ingresos y empleo de la población.
 - e) Mejorar y profundizar la democracia representativa y participativa. Pag 51
- Nada más cierto que afirmar que existe un problema de ineficiencia en el gasto de las entidades receptoras de regalías que conduce a que no tengan resultados relevantes en consideración a los mayores recursos recibidos pag 58

El balance general del logro de las coberturas mínimas no es el mejor. Después de más de una década de asignación de regalías, no es razonable que se haya alcanzado un mínimo de servicios sociales básicos en aquellos departamentos que se constituyen en los principales beneficiarios de esta fuente de recursos, más aún cuando además de estos recursos han recibido otras fuentes de financiación como transferencias y la cofinanciación nacional.⁹⁴

Incluso, se puede afirmar que el modelo de descentralización no ha sido aplicado de manera óptima. Esto se evidencia se tiene que en cuenta que por mandato de la ley 715 de 2001, en el periodo que se está analizando como referente en este aparte, los municipios debían focalizar hacia la población más pobre, para lo cual deben poner en marcha el sistema de identificación de beneficiarios SISBEN y dar prioridad de acceso a los servicios. Para Maldonado, no se dispone de un balance de la focalización efectiva de los recursos pero el análisis realizado por el DNP y la red juntos, parecería estar indicando que la población en extrema pobreza (aquella ubicada en el 40% más pobre del nivel I del Sisbén) no está recibiendo la atención requerida.^{95.} pag 61.

Ahora bien, en lo relativo a la promoción del desarrollo económico local “(...) no hay información sistemática de balance, pero algunas evidencias parciales sugieren que el papel de las entidades territoriales es muy limitado” ^{96.}

Ya en este punto del análisis, cuando se ha exhibido cierta ineficiencia de la aplicación del modelo de descentralización en Colombia a lo largo de la historia

transcurrida desde que nació la constitución política de 1991, hace falta incluir aquello relativo con las intenciones políticas.

(...) Así pues, para resumir, la descentralización de Colombia ha sido, y sigue siendo un paradigma de poca práctica. Los datos que se han analizado en esta fracción de esta investigación lo demuestran. Esto puede deberse a que los diferentes gobiernos han utilizado como bastión la figura como un ordenamiento territorial que obedezca al mandato de la descentralización, pero no han procurado erradicar la corrupción y las inmensas diferencias culturales en los territorios específicos. pag 64

La Corte Constitucional y la ley 1454 de 2011

La ley 1454 de 2011 o ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) ha sido demandada ante la corte constitucional. La razón de esta demanda es la falta de reglamentación frente a lo relacionado con a las regiones como entidades territoriales, según lo dispone el artículo 307 de la constitución. Pag 83

Teniendo en cuenta esta acción jurídica, la corte constitucional considero que efectivamente se presentó un caso de “omisión legislativa absoluta” pero se declaró inhibida o impedida para generar un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la ley. Lo anterior se presentó justamente por la carencia de un texto sobre el cual pronunciarse. Adicional a esta situación, la corte exhorto al gobierno y al congreso para que legisle sobre todo lo relacionado a las regiones como entidades territoriales.

Sin embargo, la exhortación no estuvo suficientemente sustentada por argumentos racionales de peso. Esto ha alimentado una situación de dilatación en cuanto a esta situación jurídica.

Cabe apuntar que, la constitución de 1991 instauro en el ordenamiento jurídico colombiano, mediante el artículo 288, que “(...) la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y a las entidades territoriales” y estableció que dichas competencias deben ser ejecutadas en sincronía con los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. Pag 84

Pese a todo lo anterior haciendo caso omiso al mandato constitucional la ley 1454 de 2011 no estableció distribución de dichas competencias. Esto muy a pesar de ser un compromiso del plan nacional de desarrollo. Lo cual invita a pensar que existió una grave “omisión legislativa absoluta”. Dicha omisión, en caso de haber sido demandada, probablemente hubiera conducido también a una exhortación por parte de la corte 147.

Aspectos que inciden en el ordenamiento territorial

Ordenar el Territorio no ha sido una tarea fácil para el estado colombiano y establecer su desarrollo de manera sostenible en pro de conservación del ambiente menos y más cuando han existido tantos problemas con respecto a la distribución de la tierra, máxime en el que se han favorecido más a unos sectores que a otros, por lo que se generan interrogantes si realmente al estado colombiano le interesa ordenar el territorio, ¿a beneficio de quién?, y ¿de qué manera lo quiere hacer?, citado **por Espinosa(2002) Borja (1996-19)** menciona que “ hay que tener en cuenta que en el denominado “decenio perdido” (los ochenta), “ ante los conflictos sociales y las crisis del modelo de desarrollo, los sectores avanzados de las clases dominantes, y en especial la tecnocracia estatal, buscaron en el escenario internacional fórmulas para dar salida a la situación, y allí encontraron dos elementos que habrían de determinar la conceptualización del tema y el diseño de la política territorial del Estado: la planeación y el epicentrismo urbano” . Lo que explica la importancia que se le ha dado al urbanismo y a las estrategias que se han implementado para que la población rural migre a las ciudades todo ello establecido dentro de las políticas neoliberales y del capitalismo.

A pesar de estos intereses a cuenta gotas se han creado las herramientas jurídicas para la planificación territorial, pero que no se ha visto mayores impactos dentro de los territorio en cuanto a beneficio a la población y al ambiente se refiere, citado por Ospina según lo mencionado por **Borja (1996:19)** “Afirmando que el territorio como matriz de factores naturales y sociales no ha jugado por consiguiente, el papel que le corresponde en

la planeación del Estado, lo cual explica el desorden territorial y su persistencia como factor de premodernidad social y económica”. Lo que se puede traducir es que no existe una real intención de ordenar el territorio para el beneficio de todo un país ya que demanda unos esfuerzos incalculables y es que comprender el termino de “ordenamiento territorial” es tan complejo, tanto, como implementarlo en un país como Colombia de gran diversidad étnica cultural y ambiental y más desde las distintas perspectivas que puedan tener los administradores del estado desde lo cualitativo hasta lo cuantitativo.

Según lo mencionado por **Espinosa (2002)** “que al revisar lo conexo al ordenamiento territorial confluye tres formas básicas de acercarse a tal disciplina desde lo *teórico- conceptual, lo jurídico legal y lo técnico metodológico*” lo que hace prever que esta herramienta se desarrolla de una manera interdisciplinar e interinstitucional sin embargo como lo dice **Espinosa (2002)** “tanto como varían los actores sociales, se confunden los énfasis en las maneras de entender los marcos legales y metodológicos de los planes de ordenamiento territorial en ocasiones se combinan mutuamente, a veces se yuxtaponen, y por momentos se expresan abiertamente encontrados y contradictorios”. Esta situación explica el por qué hay planes de ordenamiento territorial tan mal elaborados y que en el terreno se traduzcan grandes problemáticas en el uso del suelo y del ambiente.

Por otro lado según lo menciona **Espinosa (2002)** “en el ordenamiento territorial confluyen distintas disciplinas, cada una de las cuales cuenta con énfasis distintos para aproximarse al hecho de incidir en la realidad ordenando los usos del suelo y planificando los destinos de las regiones. Buscar un punto intermedio donde armónicamente los profesionales convergentes homologuen intereses y discursos es lo ideal, pero tal pretensión queda corta”. En teoría, la articulación de las disciplinas da la solidez y criterios verídicos y

confiable, sin embargo, en la práctica no se ve dicha articulación sea porque sale costoso, porque no están los profesionales idóneos, o porque simplemente se nombran por encargos burocráticos sin el perfil ni la experiencia requerida. Esta es una prueba más de que falta voluntad para realizar un ordenamiento territorial verdaderamente acorde a las particularidades de los territorios y además como lo menciona **Artemio Baigorri (1999)** citado por **Espinosa(2002)** “ Como en América Latina este tema es relativamente nuevo, en muchas instancias no es raro hallar a profesionales con preconcepciones un tanto equivocadas “pues este concepto parte en su propio nombre, de la consideración del territorio sigue siendo subsidiaria de las ciencias y técnicas cuyo objetivo primario consiste en la producción de bienes materiales”.

Desafortunadamente estas situaciones son muy comunes y lo más complejo es que quedan plasmadas en políticas de estado o dentro del régimen jurídico, como ejemplo citaremos al Derecho urbanístico ha fraccionado el territorio en urbano y rural como también toda regulación jurídica en materia de ordenación del suelo rural parte del concepto de ciudad, por lo tanto el derecho urbanístico desintegra el territorio restando importancia a lo rural causando conflictos entre el medio ambiente y el urbanismo. Así mismo el derecho urbanístico está lejos del derecho agrario y del derecho ambiental (**Guzmán J.2018**) lo que confirma aún más que el ordenamiento territorial está diseñado para el urbanismo girando entorno a lo económico maquillado con el término “desarrollo sostenible” y “conservación del ambiente”

Citado por **Espinosa (2002)** **Enrique Leff (1986:41)** Asevera que: “Sus dificultades se atribuyen a la novedad de estos proyectos, en un ambiente científico, dominado por los estereotipos propios de cada especialización profesional, el raro dialogo

entre disciplinas, o la falta de un lenguaje común entre estas. Sin embargo, mas importante ha sido la falta de definición de objetos de conocimiento, de las posibilidades de integración técnica de diferentes disciplinas y saberes o de articulación teórica de las ciencias, y de un análisis crítico sobre la factibilidad de su aplicación a proyectos sociales y productivos concretos”.

El ordenamiento territorial casi siempre se minimiza al orden del espacio físico del territorio sin embargo la concepción es más amplia como lo manifestó el **(espinosa 2002)** **Ministerio de desarrollo económico (1997:32)** en su momento “ Hoy, día, la política territorial en Colombia se expresa en dos dimensiones coexistentes, de un lado en la división político- administrativa resultante de los desarrollos constitucionales que establecen los entes territoriales (departamentos y municipios), y por otro lado en la regulación de la transformación física del territorio mediante la regulación de los usos del suelo y la planeación espacial “ estas dos dimensiones son interdependientes, pues desde el punto de vista del ordenamiento político- administrativo es indispensable contar con entidades territoriales con capacidad de gobierno (competencias, recursos, funciones, instrumentos, legitimidad institucional) que les permita gestionar la acomodación territorial”

De acuerdo a lo que menciona el Ministerio de Desarrollo Económico (1997:32) de la época, se requiere unas condiciones óptimas e ideales para la buena gestión del territorio, sin embargo, se genera el interrogante si el estado y los administradores del estado tienen la capacidad de cumplir con esas “condiciones ideales” por lo que a continuación abordaremos aspectos que nos dan pistas para encontrar dicha respuesta, especialmente con la gestión agroambiental a la que se refiere en este trabajo.

Modelo de estado

Resumiendo, la idea de (**Guzmán 2018**) el territorio representa un modelo de estado razón por la cual genera un escenario de choques de competencias (urbanísticas, ambientales y mineras) y un aumento de los conflictos socio ambientales e institucionales (nación y entidades territoriales). Además, destaca los binomios de conflictos que se presentan entre agricultura y territorio, medio ambiente y territorio y la separación entre el derecho agrario y urbanístico.

Esta situación trae como consecuencia en los territorios y específicamente en el Municipio de Florida los siguientes fenómenos: construcción de viviendas sobre ecosistemas estratégicos (Contraloría General de la república 2014), establecimiento de megaproyectos como la vía 4G conexión pacifico Orinoquia sobre ecosistemas estratégicos aludiendo al desarrollo del país (INVIAS 2017).

Instituciones ambientales

parafraseando a Rodríguez (**2009**) El INDERENA entidad nacional que velaba por la protección del ambiente, que venía haciendo un buen trabajo poco a poco fue siendo desarticulada, se le quito jurisdicción en una parte del país, y se le fue otorgado a las Corporaciones Autónomas Regionales, en adelante CAR'S; dejó de ser autoridad ambiental, la debilitaron presupuestalmente y técnicamente, le quitaron competencias ambientales fundamentales en áreas como la minería o la conservación y aprovechamiento de los recursos pesqueros, ya en los años 80's la situación de la entidad fue insostenible. Muy posiblemente fue una situación que le era conveniente a entidades del sector productivo del país, público y privado, pues el código de recursos naturales que debió ser sancionado por Misael Pastrana, no lo sancionó por la oposición de la Asociación Nacional

de Empresarios de Colombia (ANDI) y el sector petrolero, que consideraban la nueva normatividad un obstáculo para el desarrollo.

El ambiente sano está catalogado como un derecho colectivo, sin embargo, es claro que está a merced del manejo de los empresarios a sus intereses, por lo tanto, lo particular está por encima de lo colectivo, a si quieren mostrar lo contrario.

Parafraseando a (Rodríguez 2009) al liquidar el INDERENA, quedaron las corporaciones, luego crean el Ministerio de Medio ambiente y el Sistema Nacional Ambiental en adelante SINA, al cual también se opuso la ANDI, los sectores de la construcción y del petróleo, Sin embargo se logró mantener, y debido a la constitución del 91 se vinculó el termino de desarrollo sostenible. En el periodo 1994-2002 de los Expresidentes Ernesto Samper y Andrés Pastrana, la consolidación del Ministerio es restringida y hubo retrocesos en la normatividad (1998-2002), ya que se reformó el Código de Minas y le restó al Minambiente y a las Corporaciones Autónomas regionales competencias en el campo de otorgamiento de licencias ambientales, en el sector minero, un hecho que revela la impotencia del Minambiente frente a ciertas intervenciones que lleva a cabo el sector privado para hacer más laxa la legislación. Así mismo durante este periodo declinaron la asignación presupuestal para la gestión ambiental.

Según Mance citado por Rodríguez 2009: Bajo los gobiernos de Samper y Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. Pero bajo el presidente Uribe, el cambio ha sido innegable. Con su interpretación del contexto político se ha explotado la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo (Mance 2008). Entre el 2002 y el 2006 tuvo menor prioridad en el tema presupuestal y que además se registra un debilitamiento en la capacidad técnica, financiera y de liderazgo de la política ambiental

nacional, en comparación con la institucionalidad preexistente (Embajada Real de los Países Bajos 2007) y todo ello se expresa en una pérdida sustancial de la capacidad de ejercer sus funciones básicas como autoridad central y como coordinador del SINA, en aspectos centrales de regulación, planificación y definición de políticas (Foro Nacional Ambiental 2008).

Las políticas ambientales y la suerte de estas entidades están a merced de los gobernantes de turno y a su conveniencia, por lo que se explica la ausencia de dichas entidades y de los planes y programas en los territorios especialmente el ordenamiento territorial

Corporaciones Autónomas

Las Corporaciones ambientales también son muy cuestionadas por su ausencia dentro de los territorios y porque no se ven grandes avances en la protección del ambiente parafraseando a **(Rodríguez 2009)** Las corporaciones ambientales también ha sido debilitadas como autoridades en el periodo 2002-2008, con la menor disponibilidad de recursos económicos, la disminución de su capacidad técnica y de control y el debilitamiento de política críticos para la protección del medio ambiente, disminución del número de funcionarios y técnicos [También es importante señalar que las CAR´S] adolecen de diversos problemas de gobernabilidad (falta de transparencia, politización, dificultades para definir sus prioridades) deficiencias de coordinación con el Ministerio del Ambiente y de dificultades de coordinación con las autoridades urbanas, en gran parte, como consecuencia de la falta de claridad en la ley 99 respecto a las competencias de las unas y de las otras.

(Rodríguez 2009) refiere que el principal factor que favorece esa situación son los diferentes conflictos existentes, y no resueltos, entre los modelos de desarrollo económico y la protección ambiental, los cuales se reflejaron en el debilitamiento de la primera gran reforma ambiental que se efectuó en el país a principios de los años setenta.

(...) Se puede afirmar que el debilitamiento de la institucionalidad y la política ambientales, en los últimos seis años, corresponde a la visión según la cual, para impulsar este modelo de crecimiento económico exportador, basado en gran parte en la inversión extranjera, es necesario quitar del camino aquellos obstáculos que, como muchas políticas y normas ambientales, pueden obstruir estos propósitos. Los actos de gobierno, expuestos a lo largo de este escrito, así como las reiteradas expresiones de los altos funcionarios del gobierno, de crear las condiciones más favorables para atraer la inversión extranjera y de facilitar las cuestiones ambientales, apuntan en esa dirección. Es una visión sobre lo ambiental que constituye un gran retroceso con relación a la que motivó la reforma de principios de los noventa y que, además, no tiene en consideración las más recientes formulaciones que ubican la sostenibilidad ambiental del desarrollo como uno de los objetivos fundamentales de toda sociedad, en el contexto del capitalismo globalizado **(Porrit 2006)**

Según **(Espinoza 2002)** [Las entidades ambientales] como interventora del ordenamiento en los apartes que lo relacionan con lo ambiental, es decir, con buena parte de esa estructura, las Corporaciones Autonomas Regionales (CAR) contribuyen a éste con el fundamento técnico que anteriormente hayan emitido. Si de algo se deriva al alcance de los POT, es de los avances que en materia ambiental hayan tenido las CAR: Información científica zonificaciones ambientales, reglamentos del uso del suelo planes de manejo de recursos naturales, declaratorias de áreas de manejo especial y figuras de protección y

conservación, principalmente. Digamos que son el polo a tierra en las interpretaciones estructurales del territorio como región, como áreas naturales biodiversas o no, como espacios degradados o en camino de ser seriamente alterados, revelando con esto el inventario de problemáticas, ventajas y desventajas de sus campos de acción.

Indirectamente son la versión de un ordenamiento incipiente, que en términos de ordenamiento ambiental, han venido realizando estas entidades con la aplicación General del Medio Ambiente (Ley 99/93) el Código de Recursos Naturales y toda su reglamentación de apoyo. Pero las CAR, en su condición de entidades estatales, no son ajenas a las flaquezas institucionales del País. Existen unas más burocratizadas que otras todas no son tan diligentes al momento de asumir su papel en el entero cumplimiento de las leyes deben cosumar. Desde los nombramientos de los directores hasta algunas formas de invertir el presupuesto, las CAR reproducen las estructuras políticas con los típicos manejos electorales y de influencias en cargos a través de gamonales regionales, pues cuentan con la plena autonomía (de ahí su nombre) para asignar la inversión y administrar la planta de cargos y funcionarios.

Entidades territoriales

Las entidades territoriales como los Municipios supuestamente gozan de autonomía para gobernarse y están facultadas para realizar su propio ordenamiento territorial, sin embargo como lo dice (Espinoza 2002) “El ordenamiento territorial llega en un momento en el cual los municipios no han madurado su papel como entidades plenamente autónomas; persiste la disyuntiva con el gobierno central”. “Las entidades territoriales gozan de una ínfima autonomía para la gestión de sus intereses. Todo lo

importante esta centralizado” (**Duque, 2000**). Lo que indica que la “descentralización” establecida en la constitucion del 91 no se cumple a cabalidad.

El rol de la administracion publica como gerentes de procesos entre Estado y ciudadanos, tambien como planificadores de los destinos, no se ha integrado. (**Espinosa 2002**)

Analizando las debilidades locales para la implementacion de los lineamientos de Rio 92 y la agenda 21, magistralmente **Hardoy (1992:41)** sintetizó la situacion del municipio que bien puede encontrarse en Colombia:

Las municipalidades son territorialmente los niveles administrativos mas pequeños en Latinoamerica; son también los mas debiles. Tienen recursos limitados y genralmente, son los menos eficientes en relación con las tareas que tienen asignadas en la distribucion de las respnsabilidades publicas. La debilidad de los gobiernos locales está asociada con una pobreza crónica de recursos, la ineficiencia administrativa, el pobremente remunerado, motivado y entrenado personal y los inadecuados mecanismos fiscales.

Espinosa 2002 refiere que, Por escasez presupuestal, gran parte de los municipios deben contar con profesionales y funcionarios polifuncionales. Un secretario de planeacion preparado en ciencias soicales debe asistir a las politicas de desarrollo de la comunidad o bienestar social, promocion en salud y educacion; si es formado en alguna ingenieria, se hará cargo de las obras publicas, asesoria al alcalde, realización de planos e interveteria de infraestructura. Asi se optimiza el capital humano, lo cual pasa a ser una desventaja cuando las ocupaciones se vuelven tareas que saturan al funcionario, por ende restringen las obligaciones que le incumben. (...) Todo ordenamiento territorial pasa ineludiblemente por lo administrativo- institucional, lo cual tiende a ser de antemano ineficiente, lento, poco cualificado en varios aspectos, y, además, está resultando seriamente afectado por la

agónica crisis presupuestal que la descentralización está implicando.

(...) El ordenamiento territorial hace parte de una institucionalidad que en ocasiones carece de plena legitimidad, con mecanismos desgastados sin mayor credibilidad

Ordenamiento Ambiental

Dentro del ordenamiento del territorio, aparece el concepto ordenamiento ambiental, este concepto citado por **(Díaz, Nieto 2017)** la ley 99/93 [lo define de la siguiente forma] se entiende por ordenamiento ambiental del territorio, la función atribuida al territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.

(Díaz, Nieto 2017) Es un componente fundamental ineludible e indisoluble del ordenamiento territorial. Para su operatividad requiere de instrumentos indisolublemente relacionados, tales como las disposiciones legales; Políticas Nacional Ambiental y de desarrollo sostenible que se concretan en cada plan de desarrollo (nacional, departamental y municipal), planes de acción ambiental de las autoridades ambientales, Planes De Gestión Ambiental, POT, y los sistemas de gestión ambiental municipal (SIGAM).

El apartado anterior nos deja ver que el ordenamiento ambiental difícilmente se está cumpliendo ya que las condiciones que requiere para su funcionalidad, unas están creadas y otras no, por lo que difícilmente se logran integrar.

Aspectos Jurídicos

La ley 388 de 1997 de desarrollo territorial es una norma que direcciona hacia el

urbanismo, la ley 1454 de 2011 que establece competencias, según los investigadores es una ley vacía (**Castro 2014**) que no descentraliza en su totalidad, como también no asigna realmente competencias, y con respecto al tema ambiental (**Prieto, Luengas SF**) resalta, cuando se establecen normas propias de OT como la ley 388, no necesariamente se establece la compatibilidad con los criterios de ordenamiento ambiental, en procura misma del desarrollo sostenible que plantea la Constitución Política Nacional (CPN), por lo que estos temas se encuentran en algunos aspectos desarticulados, incluso confusos en cuanto a competencia e importancia de cada uno de ellos teniendo que ser íntegramente correspondidos. Tal correspondencia debe darse en el ámbito de una “Ley Nacional de integración entre el ordenamiento Territorial y Ambiental”, como norma que involucre instrumentos para el desarrollo territorial y ambiental; siendo entonces la LOOT [Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT] una oportunidad jurídica propia para lograr este objetivo.

Información territorial

Obtener información técnica y científica de los territorios es bastante difícil y básicamente se presentan las siguientes situaciones, las entidades restringen el acceso a la información, la información que hay es deficiente y distorsionada, los datos entre instituciones no coinciden, según lo mencionado por (**Esapinoza 2002**) Los POT comienzan desde los diagnósticos, y aquí empiezan a evidenciarse algunas limitantes. Zonas del país promisorias como laboratorios de investigación se entienden como regiones sobrediagnosticadas en las que instituciones académicas, de investigación y de gestión han realizado minuciosos estudios (Chocó biogeográfico, Amazonia, áreas naturales

protegidas). Al momento de comenzar a revisar ese supuesto cumulo de información se desconoce su ubicación, se encuentra extraviada en las dependencias de la región, o se ha fugado a anaqueles distantes de la zona de estudio. Al fin de cuentas, se deben recomenzar consultas e indagaciones por que no se cuentan con datos básicos.

(Espinosa 2002) El ordeamiento territorial comienza con procedimientos de investigaciones que tienen plazos muy exactos, se pactan careciéndose de los mínimos básicos en información como punto de partida. Así emergen los aprietos para los equipos técnicos en los siguientes asuntos. Cartografía: Donde existe, es preciso evaluar si está actualizada, a escalas adecuadas y debidamente digitalizada; demografía: posiciones encontradas surgen en torno a la confiabilidad y transitoria actualidad de censos poblacionales y otras fuentes; los seguimientos sísmicos o pluviométricos no se realizan; cifras económicas no se poseen. Si acaso existe información, no se encuentra centralizada como fuente de consulta recurrente dentro del municipio.

Todos estos ítem de información son importantes, eso se acepta, pero su trascendencia no conlleva a que se encuentren debidamente sistematizados. Eventos de ésta índole desgastan equipos de información en el rescate de datos dispersos; por ello los esfuerzos comienzan concentrarse en la recolección y evaluación de mundillos de información que deben decantarse a la especificidad de lo territorial. **(Espinosa 2002)**

“ Las debilidades del proceso que identificó la Gobernación de Santander: Tradío ofrecimiento de asesoría y apoyo del nivel nacional y débil coordinación para la unificación de enfoques. Para no mencionar otras de carácter regional como recursos limitados, escaso conocimiento, demora en la información cartográfica y dificultades en sistemas de información territorial y municipal” **(Miranda, 2000:7)** Citado por **(Espinosa 2002)**

(Espinosa 2002) En muchas ocasiones los municipios contratantes consideran que

por hacer está la realización cartográfica a escalas precisas, inventarios minuciosos de flora y fauna, estudios microeconómicos, levantamientos catastrales o la ejecución de barridos censales rigurosos, desconociendo que éstos pueden llegar a ser tan costosos y dispendiosos como la elaboración de planes de ordenamiento.

(...) A esto se le suma el conflicto armado que imposibilita trabajos de campo, la falta de información o escasos presupuestos, por lo que es recurrente que se tomen determinaciones sin corroboración, debiéndose deducir lo adecuado técnica y socialmente según los criterios de experto; salida usual, poco sana, que en muchos momentos resulta siendo operativa, y que se da no sólo en esfuerzos de planificación territorial o regional sino también en estudios de impacto o planificación ambiental, entre otros proyectos de infraestructura y asociados. **(Espinosa 2002)**

(...) Cómo llevar un modelo de ordenación de grandes ciudades a municipios colombianos. La participación en plusvalía, análisis de la renta del suelo y su engranaje en el mercado de tierras, son aspectos que arrojan serias dificultades para ser aterrizados a municipios de pequeña y mediana envergadura. **(Espinosa 2002)**

Aspecto económico

En afanes por alcanzar un nivel alto en el desarrollo, las políticas del estado han girado en torno al factor económico, Citada por **(Hernández 2010)** “En Colombia la planificación ha tenido un enfoque predominantemente económico” (Borja 2000) y, en esa perspectiva, el territorio, entendido como un sustrato diverso, no se ha concebido de manera integral, conjugando las diferencias regionales y la gran riqueza cultural y ecológica. Esto ha traído como consecuencia la existencia de zonas cuya riqueza natural no se maneja de manera armónica desde una perspectiva sustentable, como es el caso de la zona del chocó

biogeográfico, para citar un ejemplo.

Por lo tanto, esta condición explica las razones del poco interés que se tiene para proteger la biodiversidad del país, por el contrario busca ser explotados para generar dividendos, por lo tanto, se podría considerar que el uso incorrecto de las herramientas de planificación territorial se pueden volver una amenaza para la diversidad del país. Esta es una de las posibles razones por las cuales los pueblos indígenas, guardan con recelos sus territorios e impiden cualquier tipo de estudios o proyectos sobre los mismos. Esta situación también explica el por qué las debilidades de las instituciones nacionales a la hora de actuar frente a los graves impactos de proyectos en los territorios.

Espinosa 2002 plantea que los gremios anteponen la significación económica de los lineamientos consignados en los POT, siendo uno de los sectores más interesados en tener concierto en la discusión de los mismo. Exponen iniciativas tendientes a que la ordenación sea funcional a la expansión económica como motor de progreso; son atentos al desenvolvimiento de la infraestructura y medios de sostén económico en todo nivel. (...). Toda postura de los gremios bien puede evaluarse como necia y obtusa, donde prima una racionalidad capitalista de la acumulación, que en ocasión es cerrada a las visiones de sostenibilidad ecológica y social, lo cual al cabo dista de lo positivo para sus intereses. Para lagunas ramas importantes de la economía, la ordenación ambiental de su actividad es uno de los requisitos para acceder a la certificación verde de sus productos, lo cual indudablemente, representa una ventaja para el posicionamiento en el mercado. La diligencia oportuna de planes estratégicos de gestión ambiental, producción limpia y a fines es la carta de presentación al momento de colocar en el mercado productos para competir con

garantías especiales en el green marketing. De no ser atentos a tales requerimientos, corren riesgos de ser vetados, y por ende, acogen tales procedimientos como condicionante legal y de mercado, pero no precisamente por una condición amigable con el medio ambiente.

Futuro del Ordenamiento Territorial

Es claro que el actual ordenamiento territorial tiene grandes debilidades, como política de Estado no está cumpliendo con el estado social de derecho, los municipios aún no cuentan con la capacidad de manejar estos tipos de herramientas, y tampoco cuentan con los recursos necesarios para hacer su implementación, los planes de ordenamiento territorial POT , PBOT o EOT son un instrumento de la política urbana y “por encima está otra herramienta de mayor jerarquía como lo es el plan de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCAS)”. Parfraseando (**Villegas, Diaz, Nieto 2017**)

La elaboración de los POT o PBOT O EOT depende del POMCAS, sin embargo municipios como Florida no lo tiene elaborado. Es decir hay variedad de planes que pueden inducir inoperancia y crear falsas expectativas, además desarticulados entre sí, con ausencia de POMCAS, con un PBOT desactualizado, cuando hay presencia de comunidades étnicas, además ha sido uno de los municipios fuertemente afectados por el conflicto armado, y actualmente hace parte de los municipios priorizados vinculado a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. Por tanto, se analiza La falta de un hilo conductor de estas herramientas solo generan más desaciertos y problemas.

Finalmente estas son algunas anotaciones importantes para tener en cuenta **(Espinosa 2002)** Mientras perdure el conflicto armado, el desarrollo territorial nunca podrá responder a todas las necesidades de las personas; con el desplazamiento las demandas reubican y se concentran intempestivamente en otros lugares, lo cual dificulta la posibilidad de anticipar coberturas en servicios públicos y sociales. Por lo menos se debe estar atento a que la ley 388/97 se combine con la ley 387/97 sobre Prevención y Atención al Desplazamiento Forzoso y con la ley 152/94 de Planes de Desarrollo, con el fin de disponer de espacio y servicios necesarios para atender las demandas de los desplazado.

Conclusiones

El diagnóstico realizado con las comunidades permitió tener una radiografía del tema agroambiental desde las realidades, conocimientos tradicionales y particularidades de las comunidades y sus territorios, el cual da indicios que hay unas problemáticas agroambientales en el territorio que se deben atender, y que se requieren los estudios pertinentes para realizar las intervenciones efectivas, estando a portas de la actualización del plan básico de ordenamiento territorial PBOT.

La normatividad en el ordenamiento del territorio como la ley 388 de 1997 de desarrollo territorial, La ley 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento territorial LOOT, no vincula dentro de su arquitectura el Ordenamiento Ambiental (**Prieto, Luengas, SF**), dejándolo sin fuerza jurídica, esto explica el por qué en municipios como Florida y específicamente en las cuencas media y alta del río Fraile- desbaratado carece de planes y programas que se articulen y en su conjunto también lo hagan con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental SINA para lograr la gestión agroambiental en la zona media y alta de la cuenca Fraile- Desbaratado.

El ordenamiento ambiental establecido por la ley 99/93 para el municipio de Florida es frágil ya que éste para su operatividad requiere de instrumentos como “Políticas Nacional Ambiental y de desarrollo sostenible que se concretan en cada plan de desarrollo (nacional, departamental y municipal), planes de acción ambiental de las autoridades

ambientales, Planes De Gestion Ambiental, POT, y los sistemas de gestión ambiental municipal (SIGAM)”.

Al revisar la dimensión de medio ambiente en el plan de desarrollo del municipio “Florida Avanza Unida” solo hacen referencia a que el municipio cuenta con un plan de educación ambiental elaborado en el año 2018, es decir que al parecer no cuenta con un plan ambiental municipal, con una agenda ambiental como tampoco el sistema de gestión ambiental municipal (SIGAM).

Recomendaciones

Se deben generar los mecanismos necesarios que garanticen la participación y efectiva de las comunidades de la zona media y alta de la cuenca Fraile- Desbaratado en la fase de actualización del plan básico de ordenamiento territorial PBOT del municipio de Florida.

Es necesario e importante establecer estrategias que le deje a las comunidades capacidad instalada para la implementación de sistemas productivos sostenibles, como lo son los sistemas agroforestales, sistemas agrosilvopastoriles y otras alternativas que les permita a las comunidades gestionar el buen uso del territorio y se pueda garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental en el marco del desarrollo sostenible.

Referencias bibliográficas

Anuario Estadístico Departamental (2018). Departamento Administrativo de planeación.

Gobernación del Valle del Cauca.

Caracterización de ríos tributarios del río Cauca, Tramo Salvajina la Virginia (2000).

Convenio interadministrativo (011) entre la CVC y la Universidad del Valle.

Santiago de Cali.

Castro Gómez. M. T. (2014). Análisis jurídico de la organización territorial a la luz de la

nueva ley orgánica de ordenamiento territorial. Trabajo de grado para obtener el

título de abogado. Pontificia Universidad Javeriana. Santiago de Cali, Colombia

Contraloría General De la República. Informe de actuación especial de fiscalización,

control excepcional Municipio de Florida Valle del Cauca Vigencia 2011-12.

Convenio Interadministrativo 052-2014. Corporación Regional del Valle del Cauca CVC-

Universidad del Tolima. Actualización del plan general de ordenación forestal de

las cuencas del Valle del Cauca, fase aprestamiento.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Censo Nacional de

Población y Vivienda 2018. Florida Valle del Cauca

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2020) Terridata sistema de estadística

territoriales. Florida Valle del Cauca.

- Espinosa Henao. O. M. (2002). Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia. Universidad de Antioquia
- Fundación idea para la paz (FIP), USAID, OIM. (2013). Dinámica del conflicto armado en el Sur del Valle y Norte del Cauca, y su impacto humanitario
- González J. L., Hermelin M., Chaves. O. A. (2004). Aspectos Geomorfológicos, de la Avenida Torrencial del 31 de enero de 1994 en la cuenca del Rio Fraile y sus fenómenos asociados. Universidad EAFIT. Corporación Regional del Valle del Cauca (CVC)
- Guzmán Jiménez (2018). Análisis del régimen jurídico del suelo rural. Universidad Externado. Bogotá, Colombia.
- Guhl Nanneti E. (2017). ¿Qué territorios queremos? El reto de los nuevos planes de ordenamiento territorial en Colombia. Revista Ciudad Estado y Política Vol. 4 (2) pp 71-79
- Hernández Peña. Y.T (2010). El Ordenamiento Territorial y Su Construcción Social: ¿Un instrumento para el desarrollo sustentable? Universidad Distrital José Francisco de Caldas, Colombia.
- Lerma González H. D (2009). Metodología de la Investigación, propuesta, anteproyecto y proyecto. Universidad del valle.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004). Guía metodológica, información práctica para formulación de planes de ordenamiento territorial
- Municipio de Florida. (2012). Plan municipal de gestión de riesgo de desastres PMGRD

- Organización de las Naciones unidas para la agricultura y la alimentación FAO. (2013)
Fortalecimiento de las políticas agro- ambientales en Países de América Latina y El Caribe a través del diálogo e intercambio de experiencias nacionales, caso Colombia
- Prieto Garzón. J. B., Luengas Pinzón. E. C (SF). Ley orgánica de ordenamiento territorial, como instrumento para la integración del ordenamiento territorial y ambiental.
Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá
- Rodríguez Becerra. M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado Colombiano? Revista Estudios Sociales N° 32. Bogotá. Pp 18-33
- Vásquez J. (2014). Transición del ordenamiento territorial en Colombia en cumplimiento de la vigencia de largo plazo de los planes de ordenamiento territorial (POT). Inciso vol. (16) p 20-23
- Vásquez Santamaria. J.E (2015). Aproximación constitucional e internacional al ambiente como determinante jurídico para los planes de ordenamiento territorial (POT) en Colombia. Fundación Universitaria Autónoma de las Américas. Medellín, Colombia.
- Velásquez M. E (SF). Medio Físico ordenamiento territorial y políticas ambientales en Colombia: Relaciones y perspectivas. Universidad de Grenoble I. Francia
- Villegas Rodríguez. E., Diaz Lozano A. Y., Nieto Vargas L. (2017). Propuesta del modelo espacial, para la evaluación y gestión del territorio, para la incorporación de las unidades de planificación y gestión territorial (UPGT). Al pos -conflicto colombiano