

**ELABORACIÓN DEL EXPEDIENTE MUNICIPAL DE PUERRES (NARIÑO)  
PARA LA PROMOCIÓN EVALUACIÓN Y AJUSTE DEL ESQUEMA DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**DANIEL CAMILO BASTIDAS**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
PROGRAMA GEOGRAFÍA  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

**ELABORACIÓN DEL EXPEDIENTE MUNICIPAL DE PUERRES (NARIÑO)  
PARA LA PROMOCIÓN EVALUACIÓN Y AJUSTE DEL ESQUEMA DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

**DANIEL CAMILO BASTIDAS**

**Proyecto de grado presentado como requisito parcial para optar al título de  
Geógrafo con énfasis en Planificación Regional**

**Asesor:  
CARLOS ALBERTO TORRES BURBANO  
Geógrafo con énfasis en Planificación Regional**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
PROGRAMA GEOGRAFÍA  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

---

**Presidente de tesis**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

**San Juan de Pasto, Abril de 2010**

## DEDICATORIA

*A DIOS quien es la expresión sublime de la verdad; el dueño de mi vida, la razón de mi existir, y el autor de mis logros.*

*A mi MADRE quien es mi mayor alegría, la persona a quien más quiero y admiro por su tenacidad, es el motivo de mi superación y la razón de mi ser.*

*A mi hermana GABRIELA quien me ha enseñado el verdadero significado de la sencillez y la hermandad.*

## AGRADECIMIENTOS

*A mis profesores:  
Departamento de Geografía*

*A mis Jurados:  
Jairo Jesus Cañizares.  
Docente de la Universidad de Nariño*

*Esperanza Muriel Ruano.  
Docente de la Universidad de Nariño*

*A mí amigo y colega:  
William Alexander Rojas*

*Y a todos aquéllos y aquellas personas que sin su apoyo y  
colaboración hubiese sido imposible la presentación de esta  
investigación.*

## RESUMEN

La ley 388 de 1997 en su artículo 112 establece que los entes municipales deben organizar un banco de información que permita identificar los componentes del EOT y sus incidencias en el espacio geográfico y lo define como una herramienta de planificación cuyo fin es fortalecer la gestión municipal para la promoción, evaluación y ajuste de los planes de ordenamiento territorial a partir de un sistema de información municipal que sustente las determinaciones y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial territorial, por parte de los diferentes entes territoriales, conformado por documentos, cartas cartográficas e información georeferenciada acerca de su respectiva organización geográfico espacial territorial y urbana.

La Construcción del Expediente Municipal de Puerres se convierte en la directriz a seguir en el momento de tomar decisiones definitivas para mejorar y ajustar el EOT, garantizando un uso equitativo y racional del suelo, al mismo tiempo, es la herramienta establecida por la ley para evaluar y monitorear los alcances del mismo. La idea central reside en identificar las potencialidades y debilidades consignadas en el EOT y sus incidencias en todas las dimensiones del ordenamiento territorial y la relaciones Hombre – Naturaleza – Sociedad.

Este instrumento de planificación pretende continuar con los distintos procesos de ordenamiento territorial fortaleciendo la capacidad de gestión en la evaluación promoción y ajuste del plan e impulsando la participación local.

## **ABSTRACT**

The law 388 of 1997 in its article 112, establishes that the municipal entities have to organize one system of information that lets to identify the components of the EOT and their effects in the geographical space, also, defines it like a tool of planning whose objective is fortifying the municipal management for the promotion, evaluation and adjust of the plans of territorial organization, from a system of municipal information that supports the determinations and the definition of politics, likewise the formulation of plans, programs and projects of ordering spatial-territorial, by part of the different administrative entities of the state; constituted by documents, cartographical information and geo referenced about of its respective organization geographical, spatial, territorial and urban.

The construction of the municipal file of Puerres is converted in the guideline to follow in the moment of taking definitive decisions for improving and adjusting the EOT, ensuring an equitable and rational use of the ground; at same time, is the tool established by the law for evaluating and monitoring the achievements of the same. The central idea consists on identifying the strengths and weaknesses registered in the EOT and their impacts above all the dimensions of the territorial ordering and the relations man – nature – society.

This instrument of planning pretends to continue with the different processes of territorial organization, strengthening the capacity of management in the evaluation, promotion and adjust of the plan, impulsing besides the local participation.

## CONTENIDO

	<b>pág.</b>
INTRODUCCIÓN.....	17
1. PROBLEMA.....	18
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	18
1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	18
1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	18
2. OBJETIVOS.....	19
2.1 OBJETIVO GENERAL.....	19
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	19
3. JUSTIFICACIÓN.....	20
4. MARCO REFERENCIAL.....	22
4.1 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL.....	22
4.1.1 Planificación.....	22
4.1.2 La necesidad de planificar el territorio.....	23
4.1.3 Ordenamiento territorial.....	24
4.1.4 Expediente municipal.....	31
4.2 MARCO LEGAL Y NORMATIVO.....	36
5. METODOLOGÍA.....	39
5.1 PRIMERA FASE: CODIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN MUNICIPAL EXISTENTE.....	39
5.1.1 Revisión operativa y minuciosa del EOT.....	40
5.1.2 Construcción de matrices para la identificación y definición de indicadores.....	40
5.1.3 Identificación y definición de indicadores de los elementos constitutivos del EOT.....	40
5.1.4 Registro de los proyectos del programa de ejecución del EOT.....	41
5.1.5 Fijación de la línea base.....	41
5.2 SEGUNDA FASE: RECOPIACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	41

5.2.1 Recopilación de la información primaria y secundaria.....	41
5.2.2 Visitas técnicas, procesamiento, sistematización y actualización de indicadores.....	41
5.2.3 Socialización y Entrega del Expediente Municipal; resultado final ante la comunidad, administración local y concejo municipal.....	42
5.2.4 Presentación de documentos finales a la Corporación Autónoma Regional y a la Administración Municipal.....	42
6. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE PUERRES.....	43
6.1 UBICACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO DE PUERRES.....	43
6.2 ANTECEDENTES HISTORICOS.....	44
6.3 LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA.....	45
6.4 ALTITUD DE LA CABECERA MUNICIPAL.....	45
6.5 POSICIÓN ASTRONÓMICA.....	46
6.6 LIMITES.....	46
6.7 EXTENSIÓN MUNICIPAL.....	46
6.8 CONTEXTO REGIONAL.....	46
6.9 DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVO.....	47
6.10 OROGRAFÍA.....	48
6.11 HIDROGRAFÍA.....	48
7. MATRIZ UNO MAPA POT O SUFICIENCIA.....	51
7.1 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ UNO MAPA POT O SUFICIENCIA.....	51
7.1.1 Suficiencia.....	51
7.1.2 Estructura de la Matriz uno POT o Suficiencia.....	51
7.1.3 Identificación de Visión, Objetivos, Políticas, Estrategias y Proyectos.....	52
7.1.4 Identificación y Registro de la información establecida en los documentos Acuerdo N° 015 de 2001 y 041 de 2004; y el EOT en la Matriz 1 o Suficiencia..	52
7.2 ANÁLISIS DE LA MATRIZ UNO MAPA POT O SUFICIENCIA.....	55
7.3 CONCLUSIONES OBTENIDAS DEL ANÁLISIS DE SUFICIENCIA DEL EOT A PARTIR DE CADA ELEMENTO CONSTITUTIVO.....	56
7.3.1 Amenazas y riesgos:.....	56

7.3.2 Servicios públicos:	57
7.3.3 Medio Ambiente y Recursos Naturales:	58
7.3.4 Vías y transporte:	59
7.3.5 Espacio público:	59
7.3.6 Vivienda:	60
7.3.7 Equipamientos Colectivos:	60
7.3.8 Patrimonio:	61
7.3.9 Suelo:	61
7.3.10 Sistemas Productivos:	62
8. MATRIZ DOS O DE COHERENCIA (MATRIZ DE ARTICULACIÓN DE MEDIOS FINES DEL EOT)	64
8.1 CONSTRUCCION DE LA MATRIZ DOS COHERENCIA	64
8.1.1 Coherencia	64
8.1.2 Estructura de la Matriz dos o Coherencia (Matriz de Articulación de Medios y Fines del EOT)	64
8.1.3 Identificación y Registro de información en la Matriz dos o de Coherencia	65
8.2 ANÁLISIS DE LA MATRIZ DOS O DE COHERENCIA (MATRIZ DE ARTICULACIÓN DE MEDIOS Y FINES DEL EOT)	66
8.3 CONCLUSIONES OBTENIDAS DEL ANÁLISIS DE COHERENCIA DEL EOT A PARTIR DE CADA ELEMENTO CONSTITUTIVO	67
8.3.1 Amenazas y riesgos	68
8.3.2 Servicios públicos	68
8.3.3 Medio ambiente y recursos naturales	68
8.3.4 Vías y transporte	68
8.3.5 Espacio público	68
8.3.6 Vivienda	68
8.3.7 Equipamientos colectivos	69
8.3.8 Patrimonio	69
8.3.9 Suelo	69
8.3.10 Sistemas productivos	69

9. MATRICES TRES, CUATRO y CINCO o DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. ....	70
9.1 INDICADORES .....	70
9.2 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ TRES O DE INDICADORES MODULOS 1 y 2.....	71
9.2.1 Estructura de la Matriz tres o de Indicadores.....	72
9.2.1.1 Módulo 1 - Evaluación de Impactos del Plan .....	72
9.2.1.2 Módulo 2 Evaluación de la ejecución del plan .....	755
9.2.1.3 Evaluación de La Cartografía establecida en el EOT del Municipio de Puerres .....	76
9.2.2 Identificación y Registro de información en la Matriz tres o de Indicadores..	79
9.3 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ CUATRO O DE VARIABLES .....	79
9.3.1 Estructura de la Matriz cuatro o de Variables .....	80
9.3.2 Identificación y Registro de información en la Matriz cuatro o de Variables.	83
9.4 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ CINCO O DE PROYECTOS .....	83
9.4.1 Estructura de la Matriz Cinco o de Proyectos .....	83
9.4.2 Identificación y registro del banco de proyectos establecidos en el programa de ejecución del EOT en la matriz cinco o de proyectos. ....	85
9.5 ANÁLISIS MATRICES DE INDICADORES.....	85
9.5.1 Avances obtenidos en la construcción del modelo de ocupación del territorio.....	87
9.5.2 Avances en la ejecución de proyectos.....	87
10. ANALISIS Y RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS MATRICES DE INDICADORES A PARTIR DE CADA ELEMENTO CONSTITUTIVO DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	89
10.1 AMENAZAS Y RIESGOS.....	89
10.2 SERVICIOS PÚBLICOS .....	90
10.3 MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.....	91
10.4 VÍAS Y TRANSPORTE .....	92
10.5 ESPACIO PÚBLICO .....	93

10.6 VIVIENDA .....	93
10.7 EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS .....	94
10.8 PATRIMONIO .....	95
10.9 SUELO.....	95
10.10 SISTEMAS PRODUCTIVOS.....	95
11. CONCLUSIONES GENERALES .....	97
12. RECOMENDACIONES GENERALES .....	1000
BIBLIOGRAFÍA .....	112
NETGRAFÍA .....	115

## LISTA DE CUADROS

	<b>pág.</b>
Cuadro 1. División Político – Administrativo .....	47
Cuadro 2. Estructura de la Matriz mapa POT o de Suficiencia del Plan.....	54
Cuadro 3. Estructura de la Matriz de Coherencia.....	67
Cuadro 4. Estructura de la Matriz de indicadores.....	74
Cuadro 5. Deficiencia en Cartografía .....	78
Cuadro 6. Estructura de la Matriz de Variables.....	82
Cuadro 7. Estructura de la Matriz de Proyectos.....	84

## LISTA DE FIGURAS

	<b>pág.</b>
Figura 1. Panorámica cabecera municipal Puerres .....	45
Figura 2. Panorámica corregimiento de Monopamba. ....	58
Figura 3. Puente sobre el río Sucio y Oleoducto Transandino.....	71
Figura 4. Parque los Héroes cabecera urbana Puerres.....	80

## LISTA DE MAPAS

	<b>pág.</b>
Mapa 1. Localización geográfica del municipio de Puerres .....	43
Mapa 2. Topografía municipal de Puerres .....	49
Mapa 3. División político – administrativa de Puerres.....	50

## LISTA DE TABLAS

	<b>pág.</b>
Tabla 1. Convenciones matrices Suficiencia y Coherencia .....	56
Tabla 2. Mapas rurales a escala 1:25.000 y 1:50.000 .....	76
Tabla 3. Mapas rurales a escala 1:200.000 .....	77
Tabla 4. Planos urbanos a escala 1: 5.000 .....	77

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo fue realizado con el fin de identificar y definir los diferentes elementos que constituyen el EOT a partir de las interrelaciones entre los fines y medios del ordenamiento espacial territorial para determinar la identificación de la línea base, el grado de articulación y avance dentro de las metas consignadas en el programa de ejecución del mismo.

En este contexto la Ley 388 de 1997 o de Ordenamiento Territorial establece los parámetros técnicos y legales para iniciar el proceso de concepción y transformación de ciudades, poblaciones y territorio rural, acorde con las condiciones reales de los entes territoriales y políticas económicas, sociales, culturales y físico ambientales, para tratar de establecer un desarrollo integral sostenible.

Bajo este marco se desarrolla el Expediente Municipal de Puerres como complemento al Esquema de Ordenamiento Territorial municipal, generando las pautas a tener en cuenta al momento de revisar y ajustar el plan para garantizar un mejor aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales.

En este orden de ideas es preciso inferir que la planificación municipal y el ordenamiento territorial se constituyen en los cimientos esenciales en el adelanto de este trabajo, ya que se pretendió dictaminar y detectar los aciertos y falencias consignados en el plan y su posterior potenciamiento en el modelo de ocupación espacial territorial.

El presente documento contiene la construcción del Expediente Municipal de Puerres como resultado de la información recolectada y posteriormente procesada en las matrices que forman parte de la metodología suministrada por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), partiendo de una lectura operativa y selectiva del EOT a partir de la línea base, a través de un análisis minucioso y su grado de articulación en cuanto a suficiencia y coherencia respectivamente en los diferentes componentes del plan.

Para el cumplimiento de los objetivos y su relativa ejecución, este trabajo conto con la asesoría del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), la alcaldía municipal de Puerres y Corponariño quienes certifican la elaboración de este proceso y el cumplimiento del proyecto.

## **1. PROBLEMA**

### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La inexistencia de una herramienta técnica capaz de facilitar el seguimiento, monitoreo y evaluación concerniente a todas las actuaciones que se efectúan en el campo de la planificación y el ordenamiento territorial en el municipio de Puerres y que a su vez cumpla con los requerimientos emitidos por la ley 388 de 1997 en su artículo 112 y el decreto 879 de 1998 o reglamentario en las disposiciones referentes al ordenamiento territorial y distrital en concordancia con las disposiciones para la planificación municipal suministradas por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial dificulta la cristalización de los planes, programas y proyectos corriendo el riesgo de no ejecutarse de manera eficiente implicando un fuerte rezago municipal por causa del incumplimiento de la función pública y su estructura administrativa.

### **1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

Al no existir el expediente municipal como instrumento base y punto de partida para realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos establecidos en el EOT del municipio de Puerres que se enmarque dentro de las recomendaciones sobre planificación municipal establecidas por el MAVDT; obstaculiza el procesamiento y sistematización de la información que hace parte del ordenamiento territorial y la planificación municipal, limitando la gestión de la administración local en todas sus dimensiones imposibilitando una evaluación minuciosa y detallada del grado de avance de los planes, programas y proyectos consignados en el EOT en las diferentes administraciones de la vigencia del mismo y sus verdaderos alcances en el ordenamiento territorial.

### **1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cómo promover, monitorear y evaluar los planes programas y proyectos consignados en el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Puerres en el Departamento de Nariño?.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GENERAL**

Elaborar el expediente municipal de Puerres (NARIÑO) para la promoción evaluación y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ✓ Realizar una evaluación general del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Puerres.
- ✓ Evaluar los alcances del Esquema de Ordenamiento Territorial a través de la Construcción de matrices.
- ✓ Contribuir al proceso de actualización, revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial ordenado por la ley mediante recomendaciones especiales.

### 3. JUSTIFICACIÓN

La inexistencia del Expediente Municipal como herramienta técnica de seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial conlleva al estancamiento de la entidad territorial, promoviendo una serie de inconsistencias de índole metodológico tanto teórico como práctico en el ordenamiento territorial, perdiendo coherencia entre los fines (objetivos y visión) con los medios (estrategias, modelo de ocupación y proyectos) del ordenamiento.

La normatividad Colombiana en pro de la planificación se enmarca en las leyes 388 de 1997 y la ley 152 de 1994 en donde se busca propender un desarrollo armónico, sostenible y sustentable a favor de los municipios cuyo objetivo es promover una mayor competitividad transcrita en los diferentes sectores municipales.

Con la construcción del expediente municipal lo que se pretende es crear un banco de datos de información sobre los planes programas y proyectos ejecutados y por ejecutar en el municipio, siendo de gran ayuda tanto para la administración actual como para las futuras, debido a que se obtendrá una visión más clara profunda y precisa de los alcances de la implementación del Esquema de Ordenamiento Territorial. En este sentido el alcance inmediato pretendido a través de la construcción del expediente municipal es la creación del archivo histórico a partir de indicadores tanto de impacto como de estado del territorio como fuente de información primaria para la continuidad de los procesos de ordenamiento territorial.

El expediente municipal es una herramienta útil para la planeación municipal ya que en él se enmarcan procesos evaluativos con respecto a las políticas nacionales y proyectos locales expuestos por la comunidad conjuntamente con la administración local; asimismo el expediente pretende ser un documento base para la toma de decisiones por parte de la administración pública ya que este documento evalúa el desarrollo del territorio y el impacto; también es una directriz para la construcción del modelo de ocupación del territorio lo cual generaría indicadores que darán a conocer una clara evaluación y ejecución del E.O.T, lo que se reflejaría en el mejoramiento o no de la calidad de vida de sus habitantes.

El expediente municipal servirá como un gran banco de información del EOT, que permitirá realizar un balance municipal detectando y resaltando los logros y deficiencias planteadas; obteniendo una visión más clara de las dimensiones y componentes territoriales enmarcados en el mismo, y así proceder a una mejor toma de decisiones en los procesos de revisión y ajuste del EOT en las instancias de concertación.

En este orden de ideas la no elaboración del expediente municipal de Puerres, implicaría una seria deficiencia en cuanto a la determinación de una fuente de información compleja y detallada que revele y suministre eficazmente los avances y retrasos de los planes, programas y proyectos consignados en el Esquema de Ordenamiento Territorial, en todos los sectores del ente municipal atravesando la administración local e involucrando a la misma comunidad. Por consiguiente el municipio se encuentra en una etapa de desarrollo característico de muchos entes municipales nacionales en donde debe implementarse una buena planificación y mayor capacidad de gestión.

El aporte de la ciencia geográfica estriba en desarrollar las relaciones geográfico - espaciales con su objeto de estudio Hombre – Naturaleza – Sociedad, utilizando sus diferentes enfoques como la visión prospectiva con sus diferentes tipos de escenarios, la planificación urbano regional, el ordenamiento territorial y la participación comunitaria, para así construir un modelo de organización territorial deseado, a partir de sistemas estructurantes claramente definidos.

Finalmente es preciso deducir que el expediente municipal cobra vital importancia en la ordenación del territorio ya que determinará los procesos y procedimientos a tener en cuenta hacia un futuro replanteamiento o reformulación del plan en el momento de ajustarlo.

## 4. MARCO REFERENCIAL

### 4.1 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL

**4.1.1 Planificación.** *“Es un proceso continuo que busca aprovechar las oportunidades, reducir o mitigar las amenazas, potenciar las fortalezas, transformar las debilidades, dar soluciones a problemas y atender las necesidades a través de estrategias que de manera eficiente apunten al cumplimiento de metas y objetivos”.*<sup>1</sup>

La planificación municipal establece las acciones llevadas a cabo para realizar planes, programas y proyectos de diferente índole en un territorio determinado; “este proceso sigue un conjunto de directrices que se establecen inicialmente, y se hace uso de las diferentes expresiones y herramientas con que cuenta la planeación”<sup>2</sup>; la planificación ejecuta los planes desde su concepción, si es el caso se encarga de la operación en los diferentes niveles y amplitudes de la planeación; de esta forma el proceso de planificación se entiende como un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial como también los programas que se deriven del mismo.

La planificación urbana es una de las especializaciones del Urbanismo y comprende el conjunto de prácticas de carácter esencialmente proyectual por el que se establece un modelo de ordenación para un ámbito espacial que generalmente se refiere a un municipio, a un área urbana o a una zona de escala de barrio. La planificación debe asegurar su correcta integración con las infraestructuras y sistemas urbanos, precisa de un buen conocimiento del medio físico, social y económico que se obtiene a través de análisis según los métodos de la sociología, la demografía y la geografía; de esta manera se concreta en los planes, que son instrumentos técnicos que comprenden, generalmente, una memoria informativa sobre los antecedentes y justificativa de la actuación propuesta, unas normas de obligado cumplimiento, planos que reflejan las determinaciones, estudios económicos sobre la viabilidad de la actuación y ambientales sobre las afecciones que producirá.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Cartilla el proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión (2008 – 2011). Bogotá D.C.: 2008. p. 9.

<sup>2</sup> [en línea] Disponible en Internet: <http://aulaweb.uca.edu.ni/blogs/jmt/>. [citado el 20-09-09]

<sup>3</sup> [en línea] Disponible en Internet: <http://es.wikipedia.org/wiki/>. [citado el 20-09-09]

**4.1.2 La necesidad de planificar el territorio.** Considerando el por qué la necesidad de planificar los recursos del medio ambiente incluyentes en el territorio, a través de la historia se ha demostrado que el ser humano ha hecho una utilización indiscriminada de los recursos que posee la tierra, como consecuencia sufre los efectos con pobreza, inequidad social y hambre; cuando se racionaliza el problema, surge la necesidad de planificar; de esta forma se especifica concretamente algunas razones por las que resulta necesario planificar los recursos naturales:

-Desequilibrio y desintegración territorial: mientras en algunas áreas se concentra la población, en otras se crean desiertos demográficos, el medio urbano carece entonces de las dotaciones de equipamiento e infraestructuras necesarias para contener la población, produciéndose además una degradación del patrimonio edificado por mezcla y superposición de usos del suelo.

-El manejo inadecuado de los recursos naturales por un lado y la falta de implementación de políticas de protección y conservación por otro, como consecuencia de la mezcla y superposición desordenada de usos en las ciudades y el campo, lo cual genera incompatibilidades difíciles de revertir debido a una inadecuada distribución de la densidad poblacional, residencial, servicios básicos y equipamiento comunitario.

Con respecto a la cultura de planificación, el proceso de globalización económica ha motivado la inserción de las comunidades latinoamericanas dentro de circuitos de consumo unidos de modo dinámico con los factores vinculados históricamente al continente, estos elementos se articulan dentro de una cultura híbrida que reconfigura las posibilidades de pensar, sentir, actuar de los sujetos y colectividades de América Latina. Sin embargo, las condiciones de acceso a los bienes materiales y simbólicos, se encuentran atravesadas por inequidades estructurales enquistadas en los órdenes de dominación internacional y nacional del capitalismo en su etapa actual.

Por ende los elementos esenciales de la planificación de recursos deben considerar los conocimientos básicos en materia de planificación, la reglamentación de la actividad que se quiere planificar y la aplicación de dicha normatividad, además de considerar todos los factores biofísicos integrantes de los recursos que se quieran manejar.

Si bien es cierto que la planificación del territorio es una parte importante en el manejo sostenible de los recursos, forma parte también de un entorno más complejo en la ordenación de estos, es decir, la planificación se convierte en una prioridad de manejo en el proceso mismo del ordenamiento territorial, generando una adecuada planificación del uso de la tierra siendo esta la clave para lograr un balance entre el desarrollo y la protección ambiental.

Posteriormente de haber establecido una visión concertada del futuro deseado, que se haya caracterizado las condiciones biofísicas y socioeconómicas y establecido los problemas que se quieren resolver y las oportunidades a perseguir, surgen las preguntas ¿cómo? y ¿dónde?, la experiencia histórica de muchos países manifiesta que sin una clara política de tierras será difícil mitigar la pobreza y la desigualdad estructural profundamente arraigada, asimismo la planificación municipal no es otra cosa que la preparación de un conjunto de acciones que se realizarán en el futuro, con el fin de conseguir ciertos objetivos y metas de desarrollo.

La planificación se considera como un instrumento dirigido a la disminución de riesgos y a la prevención de dificultades que se puedan presentar en el desarrollo de las actividades programadas durante el mandato constitucional del alcalde, a través del proceso de planeación, el municipio articula vivencias del pasado, las presentes y las que en el futuro se proponga vivir. De esta manera la planificación municipal requiere la vinculación de múltiples decisiones, logradas con la participación de los más diversos sectores políticos, sociales e institucionales, de tal manera que se logre coherencia en la dirección y consecución de las metas y los objetivos del desarrollo; la planeación municipal es un proceso continuo de formulación y reformulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo; es la aplicación permanente de estrategias innovadoras y creativas que hacen posible la efectiva realización de los planes; por eso es inminente mente necesario Institucionalizar la planeación municipal creando un clima favorable para la participación y la concertación de todas las esferas del desarrollo local; orientando todas las acciones y recursos en una sola dirección, *el desarrollo local*, por ende se requiere que haya significativos cambios en la actitud y en los hábitos que hasta el momento prevalecen en la comunidad, en las autoridades y en los expertos.

**4.1.3 Ordenamiento territorial.** Es un proceso mediante el cual se disponen o se ordenan los elementos y actividades en el espacio geográfico, como expresión y proyección espacial de los objetivos de desarrollo sostenible en lo político, ambiental, social y económico en la sociedad. El ordenamiento territorial es considerado como *“una función del Estado, encaminada a organizar la estructura político – administrativa de la nación y proyectar espacialmente las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, propendiendo por un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”*.<sup>4</sup>

El ordenamiento del territorio municipal o distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes,

---

<sup>4</sup> ANDRADE, Ángela. ordenamiento ambiental territorial y gestión ambiental. Ministerio del Medio Ambiente - CIDER. El ordenamiento ambiental del territorio. panel de expertos. Memorias. Sasaima: 1996. p. 40.

emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación en la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico, en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales de la comunidad, y tiene por objeto dar a la planeación económica y social su dimensión territorial; debe ser producto de una efectiva participación de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial.

A nivel internacional, las experiencias son muy ricas y se configuran en diferentes teorías variando de un continente a otro como por ejemplo en Europa se determina a través de la carta europea de ordenación del territorio, la cual manifiesta *“que el ordenamiento territorial es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*<sup>5</sup>.

En este contexto Alemania ha tomado el liderazgo debido a su iniciativa tal como lo describe una de las características destacables de la política alemana de ordenamiento territorial que se basa en su descentralización, *“en este sentido las regiones representan un papel protagónico; no existen planes nacionales, sino programas mediante los cuales el estado nacional y los estados federales orientan los planes regionales, provinciales y municipales”*<sup>6</sup>.

Además en el proceso de formulación, los ciudadanos y entidades públicas y privadas pueden hacer observaciones al proyecto del plan. En tal sentido, la población es informada del plan mediante *“asambleas informativas”*<sup>7</sup>.

En muchos países latinoamericanos, en los últimos años se viene observando una movilización de esfuerzos hacia la planificación del uso de las tierras y se han iniciado ciertos procesos participativos muy positivos, motivados por la necesidad de abordar en forma colectiva y simultánea los estudios del ambiente biofísico y socioeconómico para producir planes de ordenamiento territorial a distintos niveles: municipio, región, microcuenca, departamento, estado, y decisiones con miras a un desarrollo sostenible. De allí que sea un área en urgente necesidad de

---

<sup>5</sup> ANDRADE, Ángela. El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Citado por BORJA Miguel. Estado, sociedad y ordenamiento territorial. Bogotá D.C: s.n, 1996. p.17.

<sup>6</sup> HILDEBRAND, Andreas. Política de ordenación del territorio. Citado por VELAZQUEZ TORRES, David y CASTILLO VILLANUEVA Lourdes. Ciudad y organización espacial. México: s.n, 2007. p. 74.

<sup>7</sup> MÜLLER, Jan. El sistema de ordenamiento territorial en Alemania, Citado por MASSIRIS CABEZA, Ángel. Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Bogotá: s.n, 2005. p. 109.

tratamiento, para implementar políticas efectivas; que por su generación serán de fácil aplicación en territorios definidos y ordenados.

La ordenación del territorio en Latinoamérica se asume como una política de los estados para superar los desequilibrios espaciales del desarrollo de tal forma que el ordenamiento territorial se integra con el proceso de planificación económica, tal es el caso de Argentina y Chile que han considerado la ordenación del territorio *“como una estrategia básica del Estado para armonizar las actividades del hombre con el aprovechamiento de los recursos naturales y sus potencialidades, en la prosecución de su bienestar económico social”*.<sup>8</sup>

El ordenamiento territorial como instrumento de planificación aporta al proceso enfoques, métodos y procedimientos que permitan acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio, en este sentido, el territorio, como espacio social concreto, que la población identifica como suyo, deja de ser el mero recipiente de la acción del estado, para convertirse en el elemento de los objetivos, las políticas, acciones públicas y privadas encaminadas en mejorar el bienestar social.

El ordenamiento territorial en Colombia se ha intensificado considerándolo desde los instrumentos de planificación regional, en el marco del proceso de modernización por el que ha pasado el País en las últimas décadas, se puede apreciar aceleradas transformaciones en los diferentes entes territoriales, generándose una creciente competencia y conflictividad entre diversos usos del suelo, muchas veces estos fenómenos no han ido acompañados de una acción pública capaz de aminorar las consecuencias territoriales indeseables socialmente y maximizar aquellas consideradas como positivas, originado importantes disparidades y conflictos territoriales; de ahí que se puede afirmar que este tipo de ordenamiento territorial no es sostenible, que para cumplir con los objetivos de la sostenibilidad se requieren de una política activa de ordenamiento territorial capaz de conjugar las múltiples dimensiones del desarrollo en el territorio, fundamentándose en el sentido de que se está haciendo ordenamiento territorial cuando se está introduciendo la dimensión territorial en la acción pública, con visión integradora y global de los procesos que se dan en el territorio.<sup>9</sup>

La Constitución Política de 1991, al considerar el proceso de ordenamiento territorial como política de Estado e instrumento de planificación, estableció los elementos constitutivos del proceso: el reconocimiento y protección de la

---

<sup>8</sup> AZPURUA, Pedro Pablo. Definición y Alcance de la Ordenación del Territorio. En: Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVI. no. 62. Junio 1982. p .27.

<sup>9</sup> GÓMEZ OREA, Domingo. Ordenación del Territorio: Una aproximación desde el medio físico: Madrid: Instituto Tecnológico Geominero. 1994. p. 42.

diversidad étnica y cultural de la Nación, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la puesta en marcha de formas de participación democrática y la intervención del Estado en la racionalización de la economía con fines de desarrollo armónico y equitativo, de tal forma que se garanticen oportunidades, bienes, servicios y el desarrollo de estrategias y orientaciones de política económica, social y ambiental, que aseguren el adecuado desempeño de las entidades territoriales. Es por esta razón que el autor DOMÍNGUEZ<sup>10</sup>, afirma que al hablar de ordenamiento territorial nos estamos refiriendo a las relaciones entre factores geográficos y entidades políticas a la forma cómo se realiza la organización humana del espacio y las influencias histórico-culturales que actúan sobre su estructura.

En 1992 se instala la Comisión De Ordenamiento Territorial (COT) en cumplimiento de lo establecido por el artículo transitorio 38 de la Constitución Política de 1991, el mencionado artículo define el objetivo de la comisión en función de realizar estudios y formular recomendaciones para acomodar la división territorial del país a las disposiciones necesarias, es así como se asume la primera definición del ordenamiento territorial, en términos de conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando un desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente; siguiendo este contexto el IGAC por su parte planteó dos problemas que debe resolver la política de ordenamiento territorial: *"por una parte, lograr la coherencia entre la organización espacial y la división político-administrativa de la nación para determinar las entidades territoriales, por otra parte, se deben generar alternativas de ocupación del espacio como base para la planificación social, económica y ambiental, que permitan cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible y la conservación de los recursos naturales"*.<sup>11</sup>

El ordenamiento territorial municipal debe propiciar la integridad de las diferentes políticas como también la articulación de las instituciones del gobierno, tanto nacional como departamental y municipal; existiendo una organización institucional encargada de propender el logro de las metas y acuerdos planificados es así como para el IGAC *"el ordenamiento territorial es una política de estado y un instrumento de planificación, que permite una apropiada organización político administrativa de la Nación, y la proyección espacial de las políticas de desarrollo*

---

<sup>10</sup> DOMÍNGUEZ, Camilo. Geografía política y ordenamiento territorial. En: Revista planeación metropolitana, números 7-14. Medellín: 1993. p. 27.

<sup>11</sup> BARNEY, Cecilia. Introducción al taller. En IGAC, sobre ordenamiento territorial, conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común, Citado por Massiris Cabeza, Ángel. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos. Santa Fe de Bogotá: s.n, 2006. p. 226.

*social, económica, ambiental y cultural de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”.*<sup>12</sup>

Los nuevos enfoques e instrumentos de planificación que llevan consigo los planes de ordenamiento territorial exigen cambios en la cultura de planificación existente en el país. Por un lado, se requiere generar un marco institucional integral en el cual exista una gran fluidez interinstitucional de información, complementación de acciones y coordinación estrecha en la elaboración de estudios diagnósticos y prospectivos en la formulación y ejecución de planes y proyectos, por otro lado, la ordenación del territorio debe partir de una identificación precisa de problemas esenciales, relativos al bienestar social, la sostenibilidad ecológica del uso de los recursos naturales, el equilibrio espacial del desarrollo y la sostenibilidad cultural de los proyectos de inversión, tiene que existir una intención de preparar y ejecutar una ordenación que atienda a dichos problemas y preguntarse sobre los medios con los que se les irá dando solución.

En este sentido, los Planes de Ordenamiento Territorial no deben orientarse a resolver todos los problemas existentes en el territorio, es decir, no pueden concebirse en términos generales, buscando lograr una ordenación precisa para todas las contingencias, así mismo, al formular los planes es necesario conocer muy bien los medios y recursos que se tienen disponibles para su ejecución, muchos planes de ordenamiento territorial bien concebidos y con finalidades claras que apuntan a mejorar las condiciones de vida de la población, fracasan por la falta de medios para llevarlos a cabo, por ello estos planes deben ser realizables y soportados en medidas y controles que permitan ir llevándolos a la realidad en el momento y con los medios adecuados.

Para lograr el carácter realizable de los POT, se requiere que los planificadores aborden su formulación dentro de un marco de reflexión adecuado que evite las visiones cortas o pretenciosas, esta especulación, debe ser alimentada por un conocimiento profundo de la realidad económica, social, cultural, político-administrativa y ambiental del municipio y por ende, guiara a un análisis más preciso de las debilidades y fortalezas, las amenazas y oportunidades presentes, así como a una dimensión adecuada y valoración ponderada de los verdaderos problemas actuales y de las situaciones que pueden llegar a ser problemáticas en circunstancias nuevas previsibles o no.

En Colombia se especifica el ordenamiento territorial municipal y su objeto en el decreto reglamentario 879 de 1998 (por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial), de conformidad con los artículos 5º y 6º de la Ley 388 de

---

<sup>12</sup> INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental. Editorial. Linotipia Bolívar. Santa fe de Bogotá D.C: 1997. p. 39

1997, de la siguiente manera; el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político – administrativas y de planeación física concertadas, coherentes emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico. El ordenamiento del territorial debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio o distrito y armónico con el medio ambiente y sus tradiciones históricas y culturales; el ordenamiento del territorio tiene por objeto dar a la planeación económica y social su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible; el ordenamiento del territorio debe tener en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, las condiciones de diversidad étnica y cultural; así como la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos para el logro de una mejor calidad de vida.

Fundamentalmente en el contexto del ordenamiento territorial se emplea una conceptualización equivalente donde involucra a todos los agentes partícipes y dinámicos en el manejo y transformación de la ocupación del territorio, por tanto se deduce que son dos las posiciones que se manejan; 1. *“el proceso de ordenación territorial es entendido como planificación física, esto es asignación de usos de la tierra, localización de la población y de las actividades productivas en los espacios geográficos nacionales.* 2. *Como un proceso integral y complejo del desarrollo socio económico, cuyos fines últimos se refieren al incremento del bienestar social y de la calidad de vida, proceso en el cual interesa la consideración de parámetros de índole físico – territorial, poblacional, social, cultural, económico y político – administrativo”.*<sup>13</sup>

Legalmente el ordenamiento del territorio, es acatado como una estrategia de estado y proceso de planeación sobre el territorio en forma exhaustiva y acordada con la intención de dar a largo plazo una organización espacial que esté de acuerdo con los objetivos de desarrollo en sus diferentes dimensiones, político, económico, social, cultural y ambiental.

El ordenamiento territorial municipal complementa la planeación sectorial para el logro de los objetivos fundamentales de bienestar, equidad, desarrollo sostenible, identidad cultural y consolidación de la democracia; para ello cuenta con instrumentos de gestión y actuación particular, y con proyectos estructurantes de largo plazo, que tiene como eje articulador los POT; las peculiaridades de los objetivos y formas de actuación de la función pública del ordenamiento del territorio justifican la conformación de un sistema de información propio que sirva de apoyo a la gestión municipal para la ejecución de estos planes,

---

<sup>13</sup> RODRIGUEZ, Jahir. El ordenamiento territorial de cara al País: Fondo editorial. Manizales: Universidad de Manizales, 1992. p. 24.

consecuentemente a fin de lograr estos propósitos se crea la ley 152 de 1994 la cual tiene como fundamento establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo en los niveles de nación, entes territoriales y los organismos públicos de todo orden.

Con respecto al desarrollo determinado del territorio municipal, siendo este la entidad elemental de la división político-administrativa del Estado le incumbe *“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes”*.<sup>14</sup>

En este sentido los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo, se constituyen en los instrumentos de planificación adecuados para la orientación y regulación de los procesos de uso y ocupación del territorio, a partir de criterios de sostenibilidad ambiental, económica, social, cultural y tecnológica, en tal sentido, las acciones a nivel regional y territorial, se orientan en gran medida a cualificar estos procesos de planificación, mediante la promoción y desarrollo de nuevas categorías de uso de la tierra, el fortalecimiento institucional de las entidades regionales para el ordenamiento ambiental de sus territorios y la consolidación de los espacios y mecanismos de participación y concertación para la resolución y prevención de conflictos generados por usos inadecuados.

La Constitución Política de 1991 da autonomía a las diferentes entidades territoriales, dentro de una república centralizada, y sanciona una descentralización política administrativa considerando a los entes municipales como el punto de partida de la planificación territorial estatal; en esta misma directriz la Ley 388 de 1997 define los lineamientos que permiten a los municipios *“promover el ordenamiento territorial y el uso equitativo y racional del suelo”*.<sup>15</sup>

Coyunturalmente el Plan de Ordenamiento Territorial debe ser adoptado por los municipios y distritos en aplicación al artículo 9º de la Ley 388 de 1997, entendiéndolo como “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas

---

<sup>14</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Constitución Política de la República de Colombia de 1991, art. 311.

<sup>15</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Dirección general de desarrollo territorial y urbano: Evaluar el ordenamiento y la gestión territorial. manual para la conformación y administración de los expedientes municipales, Bogotá.: septiembre de 2002. p 1.

adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.<sup>16</sup>

**4.1.4 Expediente municipal.** *“El Expediente Municipal es uno de los elementos de planificación establecidos en la ley 388 de 1997 y cuyo fin es fortalecer la gestión municipal para la promoción, evaluación y ajuste de los planes de ordenamiento territorial a partir de un sistema de información municipal que sustente las determinaciones y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial territorial, por parte de los diferentes entes territoriales, conformado por documentos, cartas cartográficas e información georeferenciada acerca de su respectiva organización geográfico espacial territorial y urbana”.*<sup>17</sup>

El expediente municipal es un sistema de información para evaluar el desarrollo territorial y hacer el seguimiento a la ejecución del POT; es un instrumento para que el municipio ejerza adecuadamente la función de impulsar el desarrollo territorial, fortaleciendo la capacidad de gestión municipal en la ejecución, monitoreo y evaluación del mismo, es la herramienta determinada por la ley para sustentar técnicamente procesos de revisión y ajustes de los planes de ordenamiento territorial.

Igualmente, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, organizara y mantendrá una debida operación, un sistema de información urbano de datos sobre el suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio público, transporte urbano y equipamientos colectivos, en el cual se incluirá un banco de experiencias sobre el desarrollo de operaciones urbanas de impacto y sobre la aplicación de los instrumentos contenidos en la presente ley y en la ley 9ª de 1989.

El expediente municipal, se constituye como una herramienta mediante la cual se hace seguimiento y se evalúan los Planes de Ordenamiento Territorial, de los municipios considerados de acuerdo a la clasificación dada por el artículo 9 de la ley 388 de 1997. Al mismo tiempo para la organización del expediente urbano y la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial, de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes, las entidades nacionales prestaran su apoyo técnico y financiero.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley. 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. no. 43091. art. 9.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, art. 112.

<sup>18</sup> *Ibíd.*

Consecuentemente el Expediente debe ser una herramienta que suministre información permanente para el seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos contenidos en los POT; conjuntamente este es un sustento técnico para las respectivas reformulaciones y posteriores ajustes tomando en cuenta las situaciones concernientes y experiencias adquiridas en su ejecución, es también el instrumento que puede dar sustento técnico para hacer las reformulaciones y ajustes a los POT tomando en cuenta las situaciones emergentes y las experiencias en su ejecución pueden complementar el POT, razón por la cual, por la disposición legal, la responsabilidad de la conformación del expediente municipal recae en la alcaldía municipal, preferiblemente en la oficina de planeación o la que tenga la responsabilidad de liderar o promover este instrumento, no es un subproducto del POT sino un instrumento de carácter independiente para el monitoreo de la implementación del POT.<sup>19</sup>

Adicionalmente es un sistema de información que sirve para evaluar el desarrollo territorial y hacer el monitoreo de la ejecución del POT, es un mecanismo para que el municipio realice debidamente la función de impulsar el desarrollo territorial; busca garantizar la continuidad de los procesos de ordenamiento territorial y suscitar los espacios de participación ciudadana, analizando y dando acceso a la información sobre avance y ejecución del POT a todos los actores implicados, asimismo esta herramienta debe ser impulsada desde diversos mecanismos administrativos gestionar la intervención de las entidades con representación local (secretarías de gobierno, empresas de servicio público, cámaras de comercio gremios y la comunidad en general entre otros como recursos de apoyo a las etapas de conformación del Expediente Urbano y convenir la cooperación de esfuerzos entre estas y la administración municipal.<sup>20</sup>

El objetivo principal del expediente municipal es hacer seguimiento a los Planes de Ordenamiento Territorial, en los aspectos contemplados en la ley 388 de 1997 con el fin de establecer la relación de objetivos, políticas y estrategias de corto, mediano y largo plazo con el modelo de ordenamiento territorial y espacial propuesto; evaluar la aplicación de los instrumentos financieros y de gestión del suelo que apoyen los principios de la función social y ecológica de la propiedad, y monitorear la ejecución de los planes, programas y proyectos estratégicos de corto, mediano y largo plazo estipulados en el programa de ejecución del POT que consolidan dicho modelo.

Dentro de este contexto el expediente municipal tiene como objetivos específicos:  
-Evaluar el desarrollo del territorio, el impacto de los planes de ordenamiento territorial y el avance de la construcción del modelo de ocupación.

---

<sup>19</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Dirección General de Desarrollo Territorial y Urbano. Evaluar el Ordenamiento y la Gestión Territorial. Manual para la conformación y administración de los Expedientes Municipales, p.2.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p.3.

-Evaluar la aplicación de las estrategias e instrumentos de gestión establecidos en el POT.

- Hacer el monitoreo de los proyectos estructurantes o estratégicos del POT.

-Servir de centro de difusión y archivo técnico o histórico del desarrollo territorial del municipio.<sup>21</sup>

Indispensablemente la información del expediente contiene tres aspectos primordiales que son: la visión urbano regional, los atributos urbanos y las dimensiones territoriales.

La Visión Urbano Regional: son los elementos de análisis que permiten efectuar diagnósticos sobre la ubicación del municipio a escala regional en función de la sostenibilidad ambiental, movimientos migratorios, y actividades económicas bajo la premisa de una buena planificación coherente y ordenada del territorio.

Los Atributos Urbanos: son los componentes esenciales del espacio urbano construido o por construir estos son; suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio público, vías y transporte y, equipamientos colectivos.

Las Dimensiones Territoriales: son los agentes que inciden y condicionan el desarrollo del municipio, estas son: política, económica, social, cultural y ambiental.<sup>22</sup>

El gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial ha inducido un proceso de desarrollo del expediente municipal para complementar y evaluar las actuaciones en el territorio y su manera particular de establecerse que incluya los componentes urbano y rural de los POT, por ende se puede definir el expediente como un sistema de información municipal que permite evaluar el desarrollo territorial y realizar el monitoreo y seguimiento de la ejecución de los POT, para evaluar las estrategias e instrumentos de gestión aplicadas en los mismos.

En el País las experiencias concernientes a la elaboración de los Expedientes Municipales son pocas basadas en seminarios en algunos municipios del país destacándose el “Taller Nacional sobre metodologías para el diseño e implementación del Expediente Municipal” realizado en mayo de 2001 bajo el liderazgo de la Dirección General de Desarrollo Territorial y Urbano del ya extinto Ministerio de Desarrollo Económico, del cual surgieron las primeras directrices metodológicas que se aplicaron inicialmente en el eje cafetero y cuyas

---

<sup>21</sup> Ibíd., p.7.

<sup>22</sup> Ibíd., p.9.

experiencias han servido como base para procesos promovidos por otros entes territoriales y corporaciones autónomas regionales de Cundinamarca, Antioquia y Santander.

En todas las experiencias de los expedientes y diagnósticos municipales, se considera primordial tener en cuenta los componentes urbano y rural para la construcción del expediente municipal, el cual sirve como herramienta de apoyo para mejorar la calidad de vida; no obstante cabe anotar que estos procesos de elaboración están cobrando importancia mediante el impulso del MAVDT y son varios los municipios interesados en este proceso para su auto mejoramiento en todos sus componentes.

Los adelantos se han efectuado en el eje cafetero y más explícitamente en el departamento de Caldas, en el municipio de Manizales a través de la secretaria de planeación focalizando su trabajo especialmente en los temas de expediente municipal y diagnostico situacional de los POT; en el departamento del Quindío se tiene registro de la implementación del expediente municipal de Salento por iniciativa del INURBE, conto con la asistencia técnica del Ministerio de Desarrollo y el apoyo de la Gobernación, la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), y las Universidades la Gran Colombia y la del Quindío.

Otras experiencias son: la elaboración del expediente municipal de Bucaramanga en Santander, y las de Tulúa y Candelaria en el Valle del Cauca, en estas se considera primordial tener en cuenta el componente urbano para la construcción de los expedientes municipales los cuales sirven como herramienta de apoyo para mejorar la calidad de vida.

En Nariño se tiene experiencias de varios entes municipales dentro de los cuales se debe destacar el plan piloto liderado por el M.A.V.D.T. para los municipios contiguos al volcán Galeras en donde se llega a la conclusión de la importancia y magnitud de los expedientes municipales como herramientas técnicas a tener en cuenta para la reformulación y ajuste de los POT.

Si bien es cierto que los dos principales problemas para el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial estriban en el desinterés de las administraciones locales en cuanto al cumplimiento de los logros expuestos en el plan y la no articulación del plan de desarrollo del alcalde con el EOT por un lado, y la pobre estructura de los POT por el otro, que a su vez presenta grandes vacios y falencias en cuanto al cumplimiento de los requerimientos mínimos dispuestos en la ley 388 de 1997 en su artículo 16 y el Decreto 879 de 1998 o reglamentario en sus artículos 12,13,14 y 15 puesto que no existe una adecuada articulación entre los medios y fines del ordenamiento territorial.

Es por esta razón que en la elaboración de los expediente municipales en el departamento de Nariño se encuentran marcados los postulados anteriormente

mencionados, concluyendo que “las administraciones que han gobernado durante la vigencia del EOT desconocen en su gran mayoría la planeación del territorio puesto que las acciones emprendidas por estas administraciones muestran pocos resultados en comparación con lo pactado y planeado en el EOT de Linares”; al mismo tiempo “ *no fue posible registrar todos los valores requeridos por los indicadores que hacen parte de la matriz 2, esto refleja un modelo de ocupación poco satisfactorio en el modelo de ocupación propuesto en el EOT, en tal sentido, se concluye que los resultados muestran poco de la conformación del modelo de ocupación y pocos avances en el logro de este modelo*”<sup>23</sup>

En este orden de ideas en el municipio de La Unión se implementó el expediente municipal como una herramienta evaluadora del PBOT, llegando a la conclusión de que este “*no tiene una información detallada que haya ayudado a complementar en su totalidad el valor de los indicadores en las matrices siendo esto un obstáculo para realizar el análisis detallado*”, por otra parte este “*se desarrolla a manera de sistema de información el cual permitirá realizar los ajustes necesarios al PBOT y además el seguimiento, monitoreo y evaluación del mismo contribuyendo con el proceso de desarrollo planificado y sostenible del municipio*”<sup>24</sup>; simultáneamente se evidenció la carencia de una línea base de datos, puesto que dentro de los limitantes que se encontraron se destaca la necesidad de buscar información en diferentes dependencias porque en la mayoría de los casos los archivos son incompletos o alterados al término de las diferentes administraciones municipales; de igual forma la mayoría de los indicadores empleados carecen de una línea base y una meta programada, por lo cual no es posible establecer el estado de avance en el alcance y cumplimiento de la visión y de los objetivos, debido a la falta de información requerida para el diligenciamiento de los indicadores fijados los cuales expresan el logro de la imagen objetivo del PBOT.<sup>25</sup>

Otras experiencias de las que se tiene registro son: la de Túquerres, La Cruz, El Contadero y Gualmatán, en donde se deduce que en los entes municipales existen falencias en el contexto político – administrativo y la ejecución y desarrollo muy limitado de los proyectos consignados en los POT, ya que resalta la iniciativa de los alcaldes en la elaboración y cumplimiento de sus respectivos planes de

---

<sup>23</sup> PATIÑO NARVAEZ, Nicolás Alexander y ROSERO QUINTAZ, Álvaro Hernán. Elaboración del expediente municipal como parte del proceso de ordenamiento territorial de Linares en el departamento de Nariño. San Juan de Pasto, 2006, p. 116 -117. Trabajo de grado (Geógrafo). Universidad de Nariño. Facultad de Ciencias Humanas.

<sup>24</sup> CRIOLLO LARA, Ruth Amanda y ORDOÑEZ DELGADO, Judith Marybel. Implementación del expediente municipal como herramienta evaluadora del plan básico de ordenamiento territorial de La Unión Nariño. San Juan de Pasto, 2007, p. 129 -130. Trabajo de grado (Geógrafo). Universidad de Nariño. Facultad de Ciencias Humanas.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p.129.

gobierno o de desarrollo pero sin tener en cuenta los respectivos planes de ordenamiento territorial y mucho menos el programa de ejecución como documento de enlace entre unos y otros.

## **4.2 MARCO LEGAL Y NORMATIVO**

La Constitución Política de 1991 genera el marco legal que permite a los Municipios ajustarse al proceso de descentralización, redefiniendo los niveles administrativos y reestructurando los sectores, por lo tanto la implementación de un sistema de planeación municipal se constituye en un instrumento fundamental en la racionalización y utilización óptima de los recursos, físicos, humanos, financieros y administrativos de que dispone el Municipio; es así como se da la potestad a los entes territoriales de conformar concejos de planeación, y corresponde al alcalde presentar y adoptar proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo y en el artículo 339 de la misma dispone que Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley, las entidades territoriales elaborarán y adoptarán planes de desarrollo, en este orden de ideas la carta magna concreta que la entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine<sup>26</sup>, así mismo infiere que los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.

Finalmente en el artículo 357 de la carta magna se determina la transferencia y distribución de recursos, y establece que los municipios participen de los ingresos corrientes de la Nación en un porcentaje determinado a iniciativa del Gobierno, para atender áreas prioritarias de inversión social.

La Constitución brinda el marco de apoyo para la elaboración de los planes de desarrollo, cuya meta fundamental es alcanzar un alto nivel de autogestión por parte de la administración municipal y la comunidad, pero para que se logren estos objetivos, es necesario la activa participación de los diferentes actores municipales en la construcción de un municipio deseado y posible, pretendiendo de esta manera que la gestión administrativa sea ágil y eficiente.

---

<sup>26</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Constitución Política de Colombia de 1991. art 30, 311, 313, 339, 342 y 344.

La Ley 60 de 1.993 por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, contempla en su capítulo 3º, la participación de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación, especificando en su artículo 2º sobre las competencias de los mismos en la participación de la prestación de los servicios públicos, mas adelante en el artículo 24 del mismo capítulo, determina los criterios de distribución de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación para la inversión en sectores sociales.

En este contexto la Ley 134 de participación comunitaria y la ley orgánica de ordenamiento territorial impulsan el proceso de planificación mediante la creación de los concejos municipales de planificación, este espacio se constituye en el órgano de planificación esencial en los municipios, con todo esto se trata de proporcionar al municipio los instrumentos necesarios para que pueda asumir más fácilmente las funciones que le fueron conferidas de esta forma los entes territoriales van ampliando su marco de acción, puesto que pueden integrarse tanto a la promoción como al fomento de aquellos proyectos que sean considerados como prioritarios; así mismo la planeación municipal moderna se complementa con la expedición de Ley 136 de 1994, a partir de esta ley se dictaminan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Por su parte la Ley 152 de 1.994 tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo y precisa *“los concejos territoriales de planeación y se definen las funciones de sus miembros, así mismo manifiestan las reglas para elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo territorial”*.<sup>27</sup>

Consecuentemente la Ley 388 de 1.997 desarrolla los preceptos constitucionales y las bases legales del ordenamiento territorial municipal, planes y esquemas de ordenamiento territorial para entidades territoriales, de esta manera los procesos de revisión y ajuste de los POT, PBOT y EOT, deben desarrollarse en el marco de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 modificada en lo pertinente por las leyes 507 de 1999 y 902 de 2004 según estas normas y como regla general, los municipios y distritos únicamente podrán revisar y ajustar los contenidos a largo, mediano y corto plazo de los planes o esquemas siempre y cuando haya vencido el término de cada vigencia<sup>28</sup>. Igualmente esta ley define las normas urbanísticas a tener en

---

<sup>27</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley. 152. (15, julio, 1994). Por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. no 41450. art. 34 – 35.

<sup>28</sup> COLOMBIA .CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley. 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. no. 43091. art. 28.

cuenta para su respectiva modificación excepcional con el objeto de asegurar la consecución de objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definida en los componentes del POT; así mismo en el artículo 28 se plantea que las autoridades municipales fomenten el proceso de revisión y ajuste ordinario a los Planes de Ordenamiento Territorial, determinando la construcción del expediente municipal, que se dictamina en el artículo 112 donde se precisa que los municipios deben crear el expediente como un documento que permita apoyar la gestión territorial y hacerla eficiente a través de las políticas, diagnósticos, planes y proyectos adoptados por el EOT, de esta manera se usara la expresión “Expediente Municipal” Y no “Expediente Urbano” como lo indica la ley 388/97 debido a que se considera que el alcance del instrumento debe ser tanto urbano como rural.<sup>29</sup>

El Decreto 879 de 1998 o reglamentario establece las disposiciones referentes al ordenamiento territorial y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.

Finalmente el decreto 4002 de 2004 en sus artículos 5,6,7,8,9, plantea que los concejos municipales o distritales por iniciativa del alcalde podrán revisar o ajustar los contenidos de corto, mediano y largo plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial.

---

<sup>29</sup> Ibid., art. 15, 28 y 112.

## 5. METODOLOGÍA

El proyecto se llevó a cabo en jurisdicción del municipio de Puerres Departamento de Nariño, se inscribió en la línea de investigación de ordenamiento territorial y planificación regional; y para lograr el cumplimiento de los objetivos de manera práctica, analítica y utilitaria, así como una comprensión más profunda, se combinó diferentes enfoques, herramientas y técnicas de carácter cuantitativo y cualitativo.

Para alcanzar los objetivos propuestos este trabajo se guió bajo las directrices y metodologías emitidas por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial de acuerdo con experiencias recopiladas de otros entes municipales del país; y la capacitación recibida por parte del mismo y otras entidades como la Corporación Autónoma Regional de Nariño CORPONARIÑO.

La metodología empleada en la construcción del Expediente Municipal como parte del proceso de ordenamiento territorial de Puerres en el departamento de Nariño fue de tipo cuantitativo y cualitativo que en síntesis es unificar los enfoques cualitativo y cuantitativo; por medio de esta se hizo posible la interpretación, el análisis y la construcción de dicho documento para la promoción, evaluación y ajuste al Esquema de Ordenamiento Territorial y así alcanzar los propósitos de este trabajo.

La financiación de este proyecto provino de la Alcaldía Municipal de Puerres, el presupuesto asignado por la administración se destinó a la realización de visitas técnicas al municipio en donde se subrayó que en estas visitas se incluyó el alojamiento, alimentación y transporte, además de gastos destinados a papelería y reproducción de la información, internet, entre otros; la finalidad de las visitas fue recolectar, analizar y sistematizar información útil para la construcción del expediente municipal de Puerres, recopilando información y cumpliendo con los objetivos propuestos.

La Construcción del Expediente Municipal de Puerres se elaboró en dos fases así:

### **5.1 PRIMERA FASE: CODIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN MUNICIPAL EXISTENTE**

Se realizó la codificación y valoración de la documentación municipal existente continuando con la identificación de indicadores de los elementos constitutivos del plan, y la elaboración de matrices para su sistematización a través de tabulaciones generadas de la revisión minuciosa y selectiva del EOT clasificando y definiendo los indicadores acompañados del registro de los proyectos municipales para la fijación de la línea base y su posterior procesamiento.

Partiendo de lo anterior, se procedió con la construcción de matrices y la identificación de los diferentes componentes del EOT, con los indicadores y su articulación en los diferentes elementos constitutivos, presentando como resultado las falencias o aciertos en la formulación del plan.

**5.1.1 Revisión operativa y minuciosa del EOT.** En este segmento se realizó una lectura operativa y selectiva de toda la información en el momento en que se formuló y aprobó el Esquema de Ordenamiento Territorial para su posterior procesamiento y establecimiento de los alcances del mismo. Esta revisión operativa y minuciosa fue la clave para fijar la línea base ya que se efectuó la revisión de los diferentes documentos que soportan el EOT y el documento acuerdo expedido por el concejo municipal por el cual se adoptó; de esta revisión surgieron los indicadores y la articulación existente entre los medios y fines del ordenamiento territorial.

**5.1.2 Construcción de matrices para la identificación y definición de indicadores.** Este proceso se realizó partiendo de la metodología suministrada por el MAVDT, en las cuales se consignó los objetivos, estrategias, políticas, visión territorial, normas, modelo de ocupación del territorio y los proyectos comprendidos en el programa de ejecución.

En la matriz 1 POT o de suficiencia se sistematizó toda la información que se localizó en el EOT donde se establecieron los diferentes elementos que conforman el plan.

En la matriz 2 o Análisis de Coherencia se realizó la lectura operativa del EOT, en la cual el municipio identificó el nivel de articulación de los elementos constitutivos de los componentes del EOT.

En las matrices 3, 4 y 5 o de Indicadores se condensó información medible planteada en el EOT que permitió deducir cuantitativamente los avances obtenidos (cuanto se ha logrado) propuestos en el plan.

**5.1.3 Identificación y definición de indicadores de los elementos constitutivos del EOT.** La identificación de indicadores de los elementos constitutivos se llevó a cabo a partir de la depuración de la documentación municipal de Puerres para su posterior consignación en las matrices que conforman el Expediente Municipal teniendo en cuenta la metodología y la asesoría emitida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de Nariño CORPONARIÑO.

**5.1.4 Registro de los proyectos del programa de ejecución del EOT.** Este proceso se llevó a término teniendo como punto de referencia la matriz 5 en la cual se definió el banco de proyectos consignados en el programa de ejecución del EOT y su grado de avance en los diferentes periodos administrativos constitucionales.

**5.1.5 Fijación de la línea base.** Este segmento se realizó a partir del análisis del EOT pasando por todas sus dimensiones, el programa de ejecución y la cartografía existente, con el fin de analizar esta información, e identificar los indicadores establecidos en el modelo de ocupación territorial.

La línea base se determinó a partir de la definición de los indicadores registrados en el EOT en su año de aprobación, y complementada fundamentalmente con información extraída de fuentes primarias y secundarias, introducida y sistematizada posteriormente en las matrices.

## **5.2 SEGUNDA FASE: RECOPIACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACION**

En esta fase se recopiló y actualizó la información estadística, se llevó a cabo visitas técnicas al ente municipal, se socializó como se ejecutó la Construcción del Expediente Municipal ante la administración local y se organizó la producción y presentación del producto final.

**5.2.1 Recopilación de la información primaria y secundaria.** La recopilación de la información primaria se realizó directamente en el municipio y específicamente con planeación municipal, la cual fue revisada y sistematizada.

La recopilación de la información secundaria se llevó a cabo desde diferentes fuentes como la bibliográfica y cartográfica, además de información referente a los atributos del territorio no contenidos en el EOT del municipio de Puerres y que permitieron actualizar y complementar los indicadores que conformaron las matrices.

**5.2.2 Visitas técnicas, procesamiento, sistematización y actualización de indicadores.** Las visitas técnicas sirvieron para recolectar información in situ, recorriendo el municipio en el área urbana y los sectores corregimentales apoyados en la cartografía existente, con el objeto de complementar y definir aspectos no establecidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial y contribuir con el ajuste del mismo.

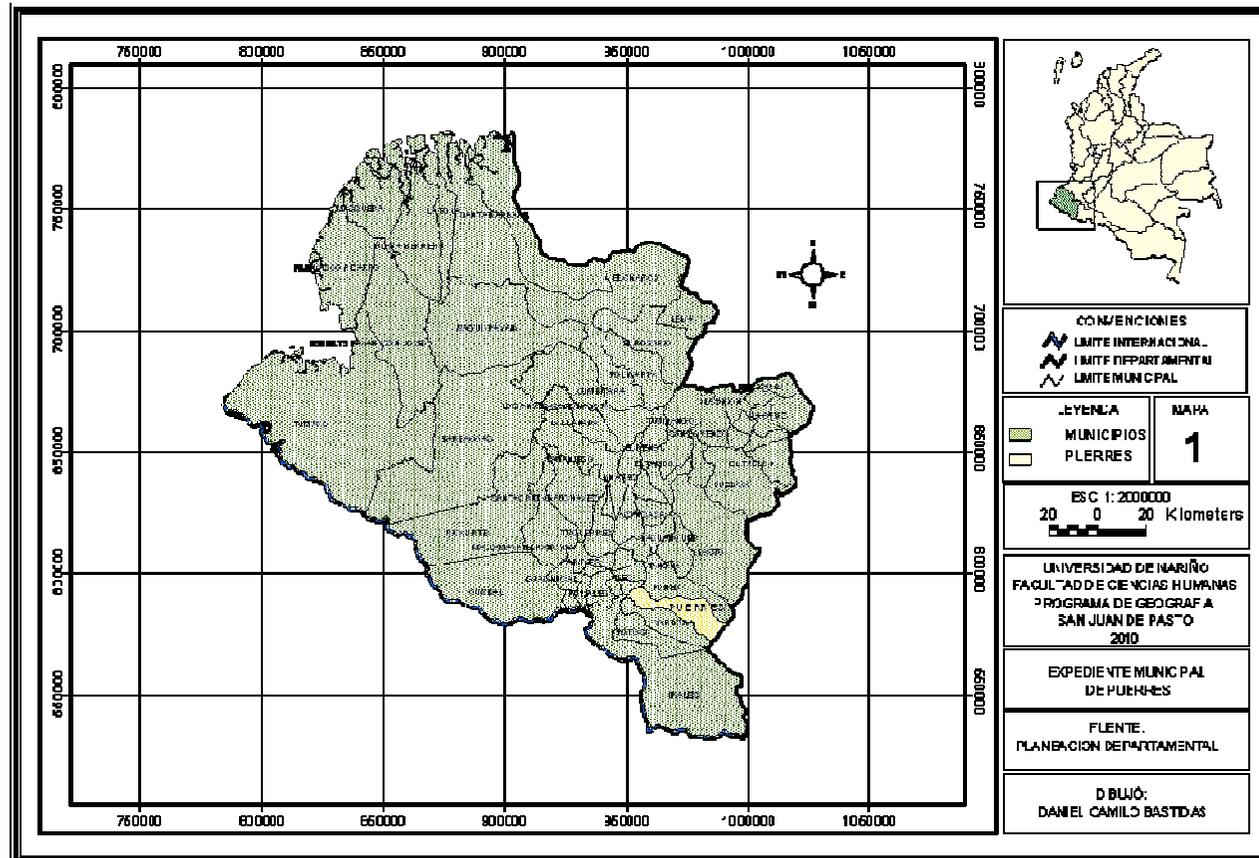
**5.2.3 Socialización y Entrega del Expediente Municipal; resultado final ante la comunidad, administración local y concejo municipal.** La socialización ante la administración municipal de Puerres fue coordinada con el apoyo de la administración local; contó con la participación de funcionarios y jefes de las diferentes dependencias, los miembros del concejo municipal y CORPONARIÑO ante los cuales se socializó este trabajo, la metodología empleada y los resultados obtenidos.

**5.2.4 Presentación de documentos finales a la Corporación Autónoma Regional y a la Administración Municipal.** La presentación y entrega del producto final se llevó a cabo en jurisdicción del municipio de Puerres después de desarrollar la metodología expuesta y la respectiva socialización del proyecto, obteniendo el documento técnico de seguimiento y evaluación del EOT para implementar la revisión y ajuste del mismo.

## 6. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE PUERRES

### 6.1 UBICACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO DE PUERRES

Mapa 1. Localización geográfica del municipio de Puerres



## 6.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- ✓ PRIMITIVOS POBLADORES. Puerres posiblemente ya existía como caserío antes de la llegada de los españoles, pues es mencionado en un documento de 1.545 (encontrado en el archivo de Indias en Sevilla) y en 1547 Cieza de León cita en su famosa " Crónica del Perú". Al parecer la etnia tenía fuertes relaciones con las parcialidades de Males, hoy municipio de Córdoba, porque el estudio lingüístico de los nombres de las personas hasta el momento así lo demuestra. Los sectores más importantes de parentesco eran los Canchalas, Chapal y Chapuel (posible sinónimo de Chapul que significa "saltamonte" Puerres pertenecía la etnia de los Pastos tipo oriental vinculado al proceso migratorio de la alta amazonía que se encuentra cercana a este sector andino, Puerres es considerado como un punto de intersección en este eje de comunicación de intercambio (Amazonía - Andina). La sujeción de estos primitivos, se caracterizó ante todo por la huida constante de los indios encomendados y Mitayos hacía las selvas bajas en las que conservan relaciones culturales y de parentesco con los grupos Kofán del Valle del Guamués. Ante esta situación, a finales del siglo XVI una considerable porción de indígenas que poblaban este municipio, fue trasladada al Valle de Atríz para que sirviera como mano de obra a los encomenderos y vecinos de Pasto. Por estas emigraciones se conformaron los pequeños caseríos que hoy en día llevan el nombre de Canchala y Puerres en las cercanías de la capital del Departamento localizadas al Sur - Oriente de la ciudad debido a esto Cabildantes indígenas del resguardo de Males desde 1.740 comenzaron a reclamar por la disminución de la población y pérdida del poder Institucional, los litigios fueron largos y accidentados generando la discusión entre las parcialidades de Puerres y Males con una solución a medias; la cual fue solucionada mediante la ordenanza No. 023 de noviembre 29 de 1.990 emanada de la Honorable Asamblea Departamental de Nariño.
- ✓ FUNDACION. Los indios Canchalas establecieron su caserío en la que hoy es la vereda El Llano, con el nombre de San Pedro de Canchala, Joaquín González De Posada, en el año de 1825, trasladó esta población al lugar que hoy ocupa, debido a que en el asentamiento anterior el terreno era pantanoso, La población tomó el nombre de Puerres, en memoria del cacique Colimba Pablo Puenes (Puerres), quien gobernó a los Quillasingas; el Cacique Puenes, era amigo íntimo del Presbítero González De Posada, quien tenía propiedades en el territorio. El padre González fundó definitivamente la población en el sitio que se encuentra actualmente, la colonización se debió al establecimiento de compañías caucheras las cuales emprendieron un largo viaje al trapecio amazónico en busca de tal codiciado vegetal; los primeros habitantes fueron los indios Canchalas, estos ocuparon los territorios de las antiguas provincias del Carchi, Obando y Túquerres.

Finalmente la creación del Municipio se realizó mediante la ordenanza No. 3 de 1881, emanada de la municipalidad de Ipiales.<sup>30</sup>

**Figura 1. Panorámica cabecera municipal Puerres**



Foto. Daniel Camilo Bastidas.

### **6.3 LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA**

El Municipio de Puerres se encuentra localizado al sur – oriente del departamento de Nariño, haciendo parte de la región que conforman los municipios de la Ex provincia de Obando – ASOBANDO, distante 80 kilómetros de Pasto, por la carretera panamericana que comunica con la frontera Ecuatoriana.

### **6.4 ALTITUD DE LA CABECERA MUNICIPAL**

El casco urbano del municipio de Puerres se erige a 2817 metros sobre el nivel del mar en el sector conocido como el altiplano de Puerres.

---

<sup>30</sup> [en línea] Disponible en Internet: [http://www.Puerres – Nariño. Gov.co/ sitio. Shtml?](http://www.Puerres-Nariño.Gov.co/sitio.Shtml?) [citado el 20-09-2009]

## 6.5 POSICIÓN ASTRONÓMICA

El Municipio de Puerres se encuentra localizado entre las siguientes coordenadas geográficas:

**LATITUD:** 0° 39' N (Confluencia de los ríos Sucio y Guamués)  
0° 56' N (Confluencia de los ríos Angasmayo y Guáitara)  
**LONGITUD:** 77° 04' W (Confluencia de los ríos Sucio y Guamués)  
77° 29' W (Confluencia de los ríos Tescual y Guáitara).

## 6.6 LIMITES

Los límites municipales son: Al norte con el municipio de Funes, cuyo límite principal lo constituye el río Angasmayo desde su nacimiento en el Cerro Negro hasta su desembocadura en el río Guáitara. Por el sur con el municipio de Córdoba, sirviendo de límite el río Sucio la quebrada Blanca afluente del río Afiladores y el río Tescual, desde su nacimiento en el Cerro el Purgatorio hasta su confluencia con el río Guáitara. Por el oriente limita con el Departamento del Putumayo, sirviendo de divisoria los ríos Guamués y las Juntas, por el occidente limita con los municipios de Ipiales y Contadero, como divisoria el río Guáitara al medio.

## 6.7 EXTENSIÓN MUNICIPAL

El municipio de Puerres según la planimetría, tiene una extensión de 47.800 hectáreas (478 Km<sup>2</sup>), que representan el 14% del área total del departamento ubicándose entre los 15 municipios más grandes del territorio departamental.

**Extensión área urbana:** 3 Km<sup>2</sup>  
**Extensión área rural:** 475 Km<sup>2</sup>  
**Extensión total:** 478 Km<sup>2</sup>

De la extensión total del municipio, 8425 hectáreas que representan el 17.6%, corresponden al flanco occidental (vertiente del río Guáitara), área más intensamente cultivada y en donde habitan aproximadamente el 94% de la población.

## 6.8 CONTEXTO REGIONAL

El Municipio de Puerres en parte está comprendido dentro del Altiplano de Nariño, y también forma parte de la subregión que la conforman los municipios de la Ex provincia de Obando conformando una Asociación de Municipios denominada

ASOBANDO. Dadas sus características económicas, sociales y geográficas, internas y de contexto regional, el municipio tiene una directa relación funcional, con el centro de Ipiales, desarrollándose con este centro de flujo de intercambio comercial y de servicios de importancia.<sup>31</sup>

## 6.9 DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVO

El municipio de Puerres se encuentra dividido administrativamente en la cabecera municipal; 3 corregimientos y sus respectivas veredas así:

**Cuadro 1. División Político – Administrativo**

<b>CORREGIMIENTO</b>	<b>VEREDAS</b>
<b>ESPECIAL - PUERRES</b>	Maicura
	Yanalé
	La Hacienda
	El Llano
	Tescual Alto
	Tescual Bajo
	Loma Larga
	Chitamar Bajo
	Palos Verdes
	El Rosal
	La Esperanza
	Escritorio Alto
<b>SAN MATEO</b>	San Miguel
	Tres Cruces
	Los Arrayanes
	La Chorrera
<b>EL PARAMO</b>	La Laguna
	Loma Redonda
	Quebrada Blanca
<b>MONOPAMBA</b>	La Playa
	Desmontes Alto
	Desmontes Bajo
	El Pailón
	El Verde

Fuente EOT.

<sup>31</sup> ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PUERRES. Municipio de Puerres 2000. pp. 22 y 23.

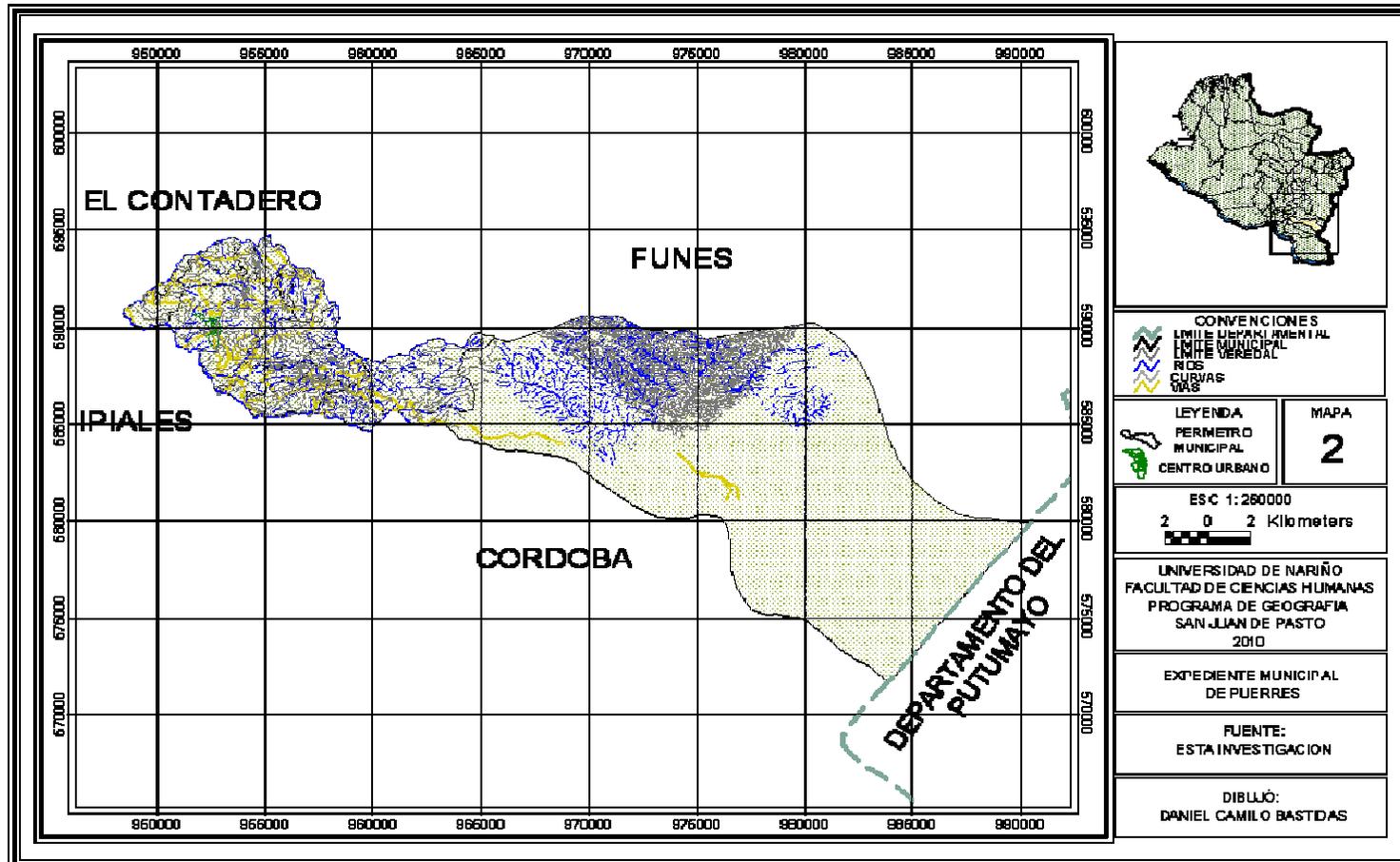
**6.3.7 Orografía.** Las alturas que merecen mencionarse en el Municipio de Puerres y que hacen parte de la Cordillera de los Andes, son: El Cerro Negro, el Azuay, el extenso cerro Precipicio, por donde pasa la carretera que de Puerres conduce a Monopamba, la Loma Tescual, la colina El Derrumbe, desde donde se ha desprendido un antiquísimo derrumbe volcánico por la gran cantidad de piedra que cubren estos campos. La colina El Mirador, El Callado Maicura y los encrespados peñascos del Campanario y la Buitrera, montañas que resguardan de los vientos al valle de San Mateo.

**6.3.8 Hidrografía.** El Municipio de Puerres está surcado por los siguientes ríos: El Guátara que nace en el volcán Chiles y se conoce con distintos nombres y después de describir una enorme curva confluye en el río Patía en el punto “El Castigo”. El río Angasmayo que nace en el cerro Negro, sirviendo de límite con el municipio de Funes en el sector norte y desemboca en el Guátara; El Tescual que nace en el cerro San Francisco y se une al río Guátara en el punto San Juan. El río Sucio que nace en el páramo de Siquitán y corre de Norte a Sur hasta que recibe al “Afiladores” cambiando de occidente a oriente para desaguar en el Guamués.<sup>32</sup>

---

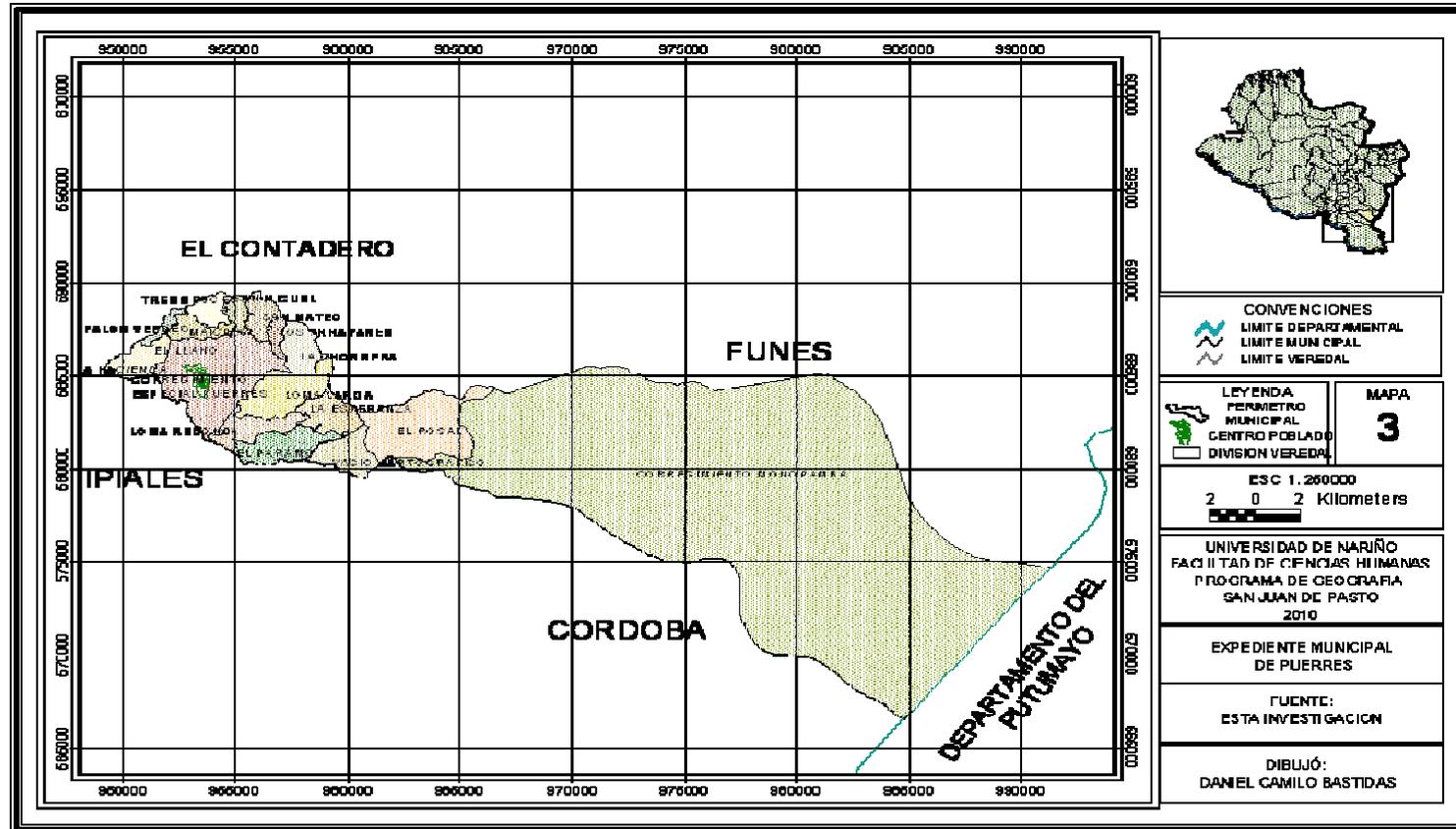
<sup>32</sup> [en línea] Disponible en Internet: [http://www. Puerres – Nariño. Gov.co/ sitio. Shtml?](http://www.Puerres-Nariño.Gov.co/sitio.Shtml?) [citado el 20-09-2009]

Mapa 2. Topografía municipal de Puerres



Fuente. Este estudio

Mapa 3. División político – administrativa de Puerres



Fuente. Este estudio

## 7. MATRIZ UNO MAPA POT O SUFICIENCIA

### 7.1 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ UNO MAPA POT O SUFICIENCIA

Esta matriz se construyó a partir de la depuración de la información incluida en el Esquema de Ordenamiento Territorial y el documento acuerdo expedido por el concejo municipal el cual lo adoptó, en esta matriz se sistematizó y proceso toda la información que se encontró en el EOT; de esta forma se fijó todos aquellos ejes y elementos constitutivos que carecen o poseen parcialmente de una relación indicada, entre el modelo de ocupación del territorio con las normas, objetivos y estrategias.

El objetivo fundamental de esta matriz, estriba en presentar información documental consignada en el EOT, desplegándola a través de los diferentes elementos constitutivos que hacen parte del plan, y del mismo modo demostrar los aciertos y falencias sustentados en la formulación del mismo y el cumplimiento requerido por las leyes.

El Esquema de Ordenamiento Territorial presentó información necesaria que permitió fijar la mayor parte de la línea base reflejada en el diligenciamiento de esta matriz; sin embargo algunos indicadores no se pudieron diligenciar por la inexistencia de información requerida.

Con el diligenciamiento de esta matriz se logró detectar eficazmente cuales son los elementos encontrados y los no localizados en el Esquema de Ordenamiento Territorial, para aplicar las revisiones y ajustes pertinentes.

**7.1.1 Suficiencia.** “La **SUFICIENCIA** está determinada por el cumplimiento de los contenidos del Esquema de Ordenamiento Territorial, con respecto a las disposiciones contempladas en la Ley 388 de 1997, Decreto reglamentario 879 de 1998 y demás decretos reglamentarios”.<sup>33</sup>

**7.1.2 Estructura de la Matriz uno Mapa POT o Suficiencia.** En la construcción de la matriz POT o de Suficiencia se tuvo en cuenta los diferentes elementos constitutivos o estratégicos existentes en el territorio ordenados de la siguiente manera:

En el encabezado se consignó información Municipal y qué clase de tipo de plan tiene el Municipio.

---

<sup>33</sup> COLOMBIA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Dirección de Desarrollo Territorial. Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial, Bogotá.

En la primera parte se registró información correspondiente al componente general del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerres con la visión territorial y sus políticas a largo plazo.

En la primera columna se ubican los objetivos de los diferentes elementos constitutivos o estratégicos del EOT a largo plazo. (Tres periodos constitucionales).

En la segunda columna se consignó las estrategias de los diferentes elementos constitutivos o estratégicos del Esquema de Ordenamiento Territorial a largo plazo.

En la tercera columna se enmarcó el modelo de ocupación del territorio de los diferentes elementos constitutivos del EOT a largo plazo, al cual apunta el desarrollo de cada proyecto durante la vigencia del plan; dentro del modelo de ocupación del territorio se encuentran las zonas identificadas de los diferentes elementos constitutivos con sus respectivas normas y reglamentaciones.

En la segunda parte de la matriz se consignó información pertinente al componente urbano del Esquema de Ordenamiento Territorial, precisando las diferentes zonas identificadas de cada uno de los elementos constitutivos del EOT con sus correspondientes normas y reglamentaciones a mediano (dos periodos constitucionales) y corto plazo (un periodo constitucional). En la tercera parte de la matriz se incluyó información del componente rural del Esquema de Ordenamiento Territorial, precisando las diferentes zonas identificadas de cada uno de los elementos constitutivos del EOT con sus correspondientes normas y reglamentaciones a mediano y corto plazo.

Finalmente la matriz POT o de suficiencia precisa el programa de ejecución con sus respectivos proyectos a corto plazo (un periodo constitucional) de los elementos constitutivos estratégicos del Esquema de Ordenamiento Territorial con sus zonas identificadas.

**7.1.3 Identificación de Visión, Objetivos, Políticas, Estrategias y Proyectos.** Este proceso se realizó a partir de una revisión operativa, minuciosa y selectiva de la información contenida en el Esquema de Ordenamiento Territorial y el documento acuerdo municipal; en esta etapa se determinó la estructura organizacional del EOT y la programación de actividades del mismo en todos sus componentes a lo largo de la vigencia del plan.

**7.1.4 Identificación y Registro de la información establecida en los documentos Acuerdo N° 015 de 2001 y 041 de 2004; y el EOT en la Matriz uno Mapa POT o Suficiencia.** La identificación y registro de la información, se

determinó a partir de la clasificación de la documentación municipal para su posterior procesamiento y consignación en las matrices que conformaron este proyecto, partiendo de la asesoría expuesta por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), proponiendo una categorización formal en su ubicación a partir de cada componente del mismo.

Cuadro 2. Estructura de la Matriz mapa POT o de Suficiencia del Plan

## 7.2 ANÁLISIS DE LA MATRIZ UNO MAPA POT O SUFICIENCIA

El análisis de suficiencia del Esquema de Ordenamiento Territorial, consistió en describir los resultados alcanzados con el diligenciamiento de la primera matriz que se elaboró para conformar el respectivo Expediente Municipal, denominado Matriz de Suficiencia del EOT, de manera tal que se pudo obtener los siguientes resultados:

Reconocimiento de los elementos estratégicos que conforman el EOT en sus componentes general, urbano y rural y la cartografía relacionada a ellos; e identificación de los vacíos en materia de contenidos y cartografía expuesta en el plan, con base en lo exigido por la Ley 388 de 1997 y el Decreto 879 de 1998<sup>o</sup> reglamentario.

Para tal fin se realizó el análisis respectivo de los siguientes temas:

- ✓ Elementos constitutivos del Esquema de Ordenamiento Territorial: para el presente estudio se tuvieron en cuenta: Amenazas y Riesgos, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Servicios Públicos, Vías y Transporte, Espacio Público, Vivienda, Equipamientos Colectivos, Patrimonio, Suelo y Sistemas Productivos,
- ✓ Identificación de vacíos existentes en materia de contenidos del EOT: Visión, Políticas, Objetivos, Estrategias, Modelo de Ocupación y Proyectos.
- ✓ Correspondencia de los contenidos del Esquema de Ordenamiento Territorial con los componentes general, urbano, rural y programa de ejecución.
- ✓ Suficiencia y correspondencia de los contenidos del EOT con la cartografía adoptada.
- ✓ Evaluación de los contenidos identificados.
- ✓ Relación existente entre el modelo de ocupación identificado con las normas, objetivos y estrategias formuladas.

El análisis de suficiencia del EOT está determinado por la existencia o ausencia de contenidos adoptados por el plan; este fue el punto de partida para determinar el análisis de suficiencia en donde se detectó eficazmente los aciertos y falencias sustentados en la formulación del mismo y el cumplimiento requerido por la ley.

Consecutivamente la metodología emitida por el MAVDT establece que los elementos articulados deben demarcarse de color verde y los elementos desarticulados de color rojo, los elementos articulados son los que hacen parte de la línea base contenida en el EOT y por ende se registraron en las matrices y

responden a un marco lógico a través de un “enlace” o relación entre los fines y medios del ordenamiento territorial.

Por otra parte los elementos desarticulados son los que presentaron inconsistencias y no se incluyeron en el Esquema de Ordenamiento Territorial y por ende en las matrices, debido a que no se han formulado y aparecen en color rojo y a manera de vacíos.

**Tabla 1. Convenciones matrices Suficiencia y Coherencia**

ELEMENTOS ARTICULADOS	Se consignan con color verde
ELEMENTOS DESARTICULADOS	Se consignan con color rojo

Fuente. Este estudio

### **7.3 CONCLUSIONES OBTENIDAS DEL ANÁLISIS DE SUFICIENCIA DEL EOT A PARTIR DE CADA ELEMENTO CONSTITUTIVO.**

Al concluir el diligenciamiento, depuración, clasificación, procesamiento y sistematización de la información documental existente en el Esquema de Ordenamiento Territorial y los documentos acuerdo 015 de 2001 y 041 de 2004 se llegó a las siguientes conclusiones.

#### **7.3.1 Amenazas y riesgos:**

##### **En cuanto al componente GENERAL**

- ✓ **Objetivos:** No se planteó objetivos por consiguiente las estrategias no se derivan de estos de tal manera existe una desarticulación entre los diferentes componentes del Esquema de Ordenamiento Territorial.
- ✓ **Modelo de Ocupación del Territorio:** No existen zonas identificadas expuestas a amenazas y/o riesgos de manera que éstas puedan considerarse como elementos del sistema estructurante del Esquema de Ordenamiento Territorial, cuya vigencia sea de largo plazo y sobre las cuales se puedan normatizar y establecer proyectos para mitigación de riesgos. En este sentido, la temática expuesta en este componente carece de algún tipo de norma relacionada que posibilite restringir o permitir usos del suelo con las condiciones naturales presentadas en las áreas expuestas a amenazas y riesgos.

##### **En cuanto al componente URBANO**

- ✓ **Normas Urbanísticas:** No se definió ninguna norma urbanística de carácter estructural como las que delimitan las zonas de riesgo para este elemento constitutivo, de manera tal que el Esquema de Ordenamiento Territorial pueda

ser implementado con la posibilidad de restringir o permitir usos del suelo con las condiciones naturales presentadas en estas áreas, igualmente faltó la definición de normas urbanísticas de carácter complementario dadas para la localización de terrenos, cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: En los documentos no se encontró la identificación de las áreas expuestas a amenazas y/o riesgo. Solo el acuerdo 015 de 2001 planteó el tema argumentando que no existen amenazas de orden natural de consideración, aunque se refiere a amenazas antropicas pero no definió la vulnerabilidad y la mitigabilidad del riesgo de carácter antropico. Asimismo la temática desarrollada en este componente carece de algún tipo de norma relacionada que posibilite restringir o permitir usos del suelo con las condiciones naturales presentadas en las áreas expuestas a amenazas y riesgos.

#### **En cuanto al componente RURAL**

- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: La identificación (documental y/o cartográfica) de las áreas expuestas a amenazas y/o riesgos en este sector es tratado en el diagnostico territorial, amenazas naturales y antropicas del sector rural en el acuerdo 015 de 2001 y el mapa no 7 a escala rural, pero no se definió la vulnerabilidad y la mitigabilidad del riesgo.

El contenido desarrollado en este componente carece de algún tipo de norma relacionada que posibilite restringir o permitir usos del suelo con las condiciones naturales presentadas en las áreas expuestas a amenazas y riesgos; solo se refiere al fortalecimiento del comité local de prevención y atención de desastres.

- ✓ Programa de Ejecución: En amenazas y riesgos no se formuló proyectos de orden regional, ni rural, por temas de mitigación referidos a fallas geológicas y sismos por no considerarse importantes y de preocupación.

#### **7.3.2 Servicios públicos:**

##### **En cuanto al componente URBANO**

- ✓ Normas Urbanísticas: No se especificó normas urbanísticas de ninguna categoría para la determinación de áreas de reserva para redes primarias de aprovisionamiento de servicios públicos domiciliarios, de manera tal que el EOT pueda ser implementado con la posibilidad de restringir o permitir usos del suelo con las condiciones técnicas presentadas en estas áreas.

**Figura 2. Panorámica corregimiento de Monopamba.**



Foto. Daniel Camilo Bastidas.

### **En cuanto al componente RURAL**

- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: La temática desarrollada en este componente careció de normas relacionadas que posibilite restringir o permitir usos del suelo con las condiciones naturales presentadas en las áreas expuestas de reserva.
- ✓ Programa de Ejecución: En servicios públicos no se estructuró proyectos de orden regional, ni tampoco se identifican zonas en áreas rurales para propender una buena posibilidad de desarrollar este componente y su impacto en el modelo territorial.

### **7.3.3 Medio Ambiente y Recursos Naturales:**

#### **En cuanto al componente GENERAL**

- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: No se identificó áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales de

manera que éstas puedan considerarse como elementos del sistema estructurante del EOT, cuya vigencia sea de largo plazo y sobre las cuales se puedan normatizar y establecer proyectos para su conservación y protección, además no existe una clara sustentación cartográfica para la determinación de áreas protegidas.

#### **En cuanto al componente URBANO**

- ✓ Normas Urbanísticas: No se determinó normas urbanísticas generales para este elemento constitutivo de manera tal que el Esquema de Ordenamiento Territorial pueda definir proyectos y macro proyectos urbanos.
- ✓ Programa de Ejecución: En este elemento no se formuló proyectos de orden urbano, de manera tal que se puedan por ejemplo conservar los sistemas de áreas protegidas urbanas.

#### **7.3.4 Vías y transporte:**

##### **En cuanto al componente URBANO**

- ✓ Normas Urbanísticas: No se precisó normas urbanísticas de ninguna índole que permitan la determinación de áreas destinadas a redes primarias y secundarias del sistema o plan vial municipal, de manera tal que el plan pueda ser implementado con la posibilidad de restringir o permitir usos del suelo con las condiciones técnicas presentadas en estas zonas.
- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: El plan vial adoptado en el Esquema de Ordenamiento Territorial adolece de las proyecciones viales y áreas de reserva respectivas determinadas para la previsión del trazado y construcción de nuevas vías en el ente municipal.
- ✓ Programa de Ejecución: En este elemento constitutivo no se planteó proyectos de índole regional pero cabe aclarar que la construcción de la troncal Puerres – Monopamba - Orito debe incluirse en esta categoría.

#### **7.3.5 Espacio público:**

##### **En cuanto al componente URBANO**

- ✓ Normas Urbanísticas: No se definió ninguna norma urbanística de carácter estructural y general para la determinación de áreas de reserva, para espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal, así como el espacio público vinculado a nivel de planificación de largo plazo.

- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: No se realizó ninguna ubicación territorial ni cartográfica que permita la identificación de áreas de reserva para este sistema.
- ✓ Programa de Ejecución: En este eje no se determinó proyectos de orden regional, urbano y rural, de modo que se pueda consolidar el sistema de espacio público en cumplimiento con el decreto 1604 de 1994, así mismo los proyectos planteados carecen de la representación cartográfica del sistema de espacio público de la zona urbana.

### **7.3.6 Vivienda:**

#### **En cuanto al componente GENERAL**

- ✓ Objetivos: En este elemento no se concretó objetivos territoriales que permitan establecer un fin puntual como por ejemplo determinar la disminución de déficit cualitativo y/o cuantitativo de vivienda.

#### **En cuanto al componente URBANO**

- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: La temática desarrollada presenta una desarticulación entre los objetivos y las estrategias territoriales para la gestión del suelo y financiación de recursos para su implementación, evidenciando falencias representativas que perjudican el ejercicio de la planificación territorial, por otra parte este elemento no presenta información cartográfica correspondiente.
- ✓ Normas Urbanísticas: No se precisaron normas urbanísticas de carácter complementario para la localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social.
- ✓ Programa de Ejecución: En este componente no se enunció proyectos de vivienda regional por consiguiente no se precisó o identificó zonas exclusivas para este indicador.

### **7.3.7 Equipamientos Colectivos:**

#### **En cuanto al componente URBANO**

- ✓ Normas Urbanísticas: No se definieron normas urbanísticas de carácter general para la determinación de áreas de reserva para infraestructuras de equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local con las condiciones técnicas requeridas para estas áreas.

### **En cuanto al componente RURAL**

- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: El contenido desarrollado en este elemento constitutivo careció de algún tipo de norma relacionada que posibilite restringir o permitir usos del suelo con las condiciones naturales presentadas en las áreas de reserva, para la adecuación de equipamientos colectivos en la zona rural.
- ✓ Programa de Ejecución: En este elemento no se expusieron proyectos de orden regional, como por ejemplo definir áreas para el desarrollo de establecimientos educativos, salud y recreación, que contribuyan con el desarrollo municipal.

### **7.3.8 Patrimonio:**

#### **En cuanto al componente GENERAL**

- ✓ Objetivos: En el EOT no se precisó objetivos territoriales que permitan establecer fines puntuales para este indicador tales como, la conservación y protección de los bienes patrimoniales.
- ✓ Estrategias: En el plan no se determinó ninguna estrategia que permita conservar y proteger los bienes patrimoniales de acuerdo a los objetivos estructurados y su articulación.

#### **En cuanto al componente URBANO**

- ✓ Normas Urbanísticas: No se definió normas urbanísticas de ninguna categoría para la conservación y protección de centros urbanos históricos.
- ✓ Programa de Ejecución: En este elemento no se identificó proyectos para ninguno de los componentes del plan encaminados hacia la conservación y protección del patrimonio, histórico, cultural y/o arquitectónico.

### **7.3.9 Suelo:**

#### **En cuanto al componente GENERAL**

- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: En este componente no se especificó una zonificación cartográfica que la sustente ya que la existente es muy general; por consiguiente no se clasificó las diferentes categorías del suelo.

La categoría de suelo suburbano, no se definió claramente encontrándose muy desarticulado con las estrategias territoriales adoptadas por el EOT, por esta razón se deduce que el modelo de ocupación planteado en este componente carece de relación con las estrategias territoriales consolidadas en el Esquema de Ordenamiento Territorial.

### **En cuanto al componente URBANO**

- ✓ Normas Urbanísticas: No se concretó la mayoría de normas urbanísticas de carácter estructural, general y complementario que permitan determinar el uso adecuado del suelo, de la misma forma no se determinó cartográficamente el mapa de normas urbanísticas sobre las cuales se debió decretar y afectar el uso y manejo del mismo.

### **En cuanto al componente RURAL**

- ✓ Modelo de Ocupación del Territorio: En este eje la temática desarrollada careció de algún tipo de norma relacionada que posibilite restringir o permitir usos del suelo con las condiciones naturales presentadas en las áreas de reserva para el desarrollo de zonas agropecuarias, forestales y/o mineras de la zona rural.

#### **7.3.10 Sistemas Productivos:**

- ✓ Programa de Ejecución: Para este elemento constitutivo del plan, no se identificó proyectos relacionados a sistemas productivos de orden regional ni en el área urbana del municipio, evidenciando una desarticulación entre los diferentes componentes del EOT, demostrando una vocación netamente rural.

Finalmente los siguientes contenidos a pesar de estar identificados con los elementos constitutivos del Esquema de Ordenamiento Territorial no cumplen con su localización determinada para los componentes General, Urbano, Rural y Programa de Ejecución, de acuerdo a las disposiciones contempladas por la Ley 388 de 1997 y el decreto reglamentario 879 de 1998:

- **Modelo de ocupación del territorio y Clasificación del suelo**, en el Esquema de Ordenamiento Territorial adoptado debió formar parte del componente general del mismo, pero en los documentos que lo soportan se encuentra en el TÍTULO II - SUELO DEL MUNICIPIO DE PUERRES, Lo cual no aseguró el cumplimiento con la ley y la determinación de la vigencia de largo plazo para este contenido, por ende no precisó un adecuado seguimiento, evaluación, revisión y ajuste del EOT, en los momentos previstos y las disposiciones contempladas por la ley 388 de 1997 y el decreto 4002 de 2004, de la misma manera en cuanto a los elementos constitutivos: Amenazas y Riesgos, Espacio Público y Equipamientos Colectivos;

los cuales deberían conformar un capítulo aparte en el plan adoptado, sin embargo en los documentos que soportan el EOT se encuentran distribuidos confusamente en diferentes capítulos de otros elementos estratégicos, lo cual no permitió el cumplimiento con la ley y la determinación de la vigencia de mediano plazo para estos contenidos.

## 8. MATRIZ DOS O DE COHERENCIA (MATRIZ DE ARTICULACIÓN DE MEDIOS Y FINES) DEL EOT

### 8.1 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DOS O COHERENCIA

Esta matriz se construyó a partir de la depuración de los indicadores que pasaron el filtro de la matriz 1 o de suficiencia, en esta se sistematizó la información consignada en el Esquema de Ordenamiento Territorial y se realizó la lectura operativa y selectiva del mismo en la cual el municipio identificó el nivel de articulación de los componentes del plan, de esta forma se determinó la relación de los medios y fines del ordenamiento espacial a partir de un marco lógico para cada elemento constitutivo.

En esta fase se complementó el desarrollo del Análisis de Suficiencia del Esquema de Ordenamiento Territorial elaborado anteriormente, en la cual se identificaron las carencias existentes en el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente; el objetivo consistió en establecer la articulación de los elementos consignados en el EOT a partir de los Componentes General, Urbano, Rural y el Programa de Ejecución, identificando anexamente los medios y fines del Ordenamiento Territorial.

A través de esta matriz se pudo evaluar eficazmente la relación existente entre los medios y fines del ordenamiento espacial detectando los aciertos y falencias establecidas en el EOT.

**8.1.1 Coherencia.** “La **COHERENCIA** determina aquellos elementos que se encuentran articulados o desarticulados dentro de la cadena identificada como de Medios (Proyectos estratégicos, Estrategias y Modelo de Ocupación del Territorio) y Fines (Visión y Objetivos Territoriales). Descrito en otra forma consiste en identificar aquellos elementos que son incoherentes o no “encajan” dentro de la determinación de esta cadena”.<sup>34</sup>

**8.1.2 Estructura de la Matriz dos o Coherencia (Matriz de Articulación de Medios y Fines del EOT).** En la construcción de la matriz de articulación de medios y fines del Esquema de Ordenamiento Territorial o de Coherencia se incluyó los diferentes elementos que conforman la matriz y se ordenan de la siguiente manera:

---

<sup>34</sup> COLOMBIA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Dirección de Desarrollo Territorial. Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial, Bogotá.

- ✓ En la parte superior se encuentra el encabezado y contiene información municipal.
- ✓ En la primera columna se encuentran contenidos los fines del Ordenamiento Territorial.
- ✓ En la primera subcolumna se ubicó la visión territorial.
- ✓ En la segunda subcolumna se precisó los objetivos de los elementos constitutivos del EOT.
- ✓ En la segunda columna se registró los elementos constitutivos que hacen parte del Esquema de Ordenamiento Territorial.
- ✓ En la tercera columna se incluyó los componentes del Plan de Ordenamiento Territorial precisados para cada elemento constitutivo.
- ✓ En la siguiente columna se consignó los medios del ordenamiento territorial divididos en subcolumnas los cuales son: las Estrategias y el Modelo de ocupación del territorio.
- ✓ En la siguiente subcolumna se precisó la Escala del proyecto que determina la escala de los proyectos formulados en el EOT estos pueden ser a escala regional, urbana y rural.
- ✓ En la siguiente subcolumna se clasificó cada uno de los programas y proyectos establecidos en cada uno de los ejes estratégicos del plan.
- ✓ En la columna de recursos se incluyó y especificó la asignación presupuestal para cada proyecto de los diferentes elementos constitutivos contenidos en el EOT.

Finalmente surgió la necesidad de crear una columna adicional para albergar observaciones a tener en cuenta en el plan, ya que se encontró varios proyectos no propuestos en el Esquema del Ordenamiento Territorial pero que forman parte del programa de ejecución del mismo y son de vital importancia.

**8.1.3 Identificación y Registro de información en la Matriz dos o Coherencia.** La determinación y registro de la información se realizó partiendo de la sistematización de la documentación municipal, cuyo objetivo residió en establecer la articulación de los elementos contenidos e identificados, en los Componentes General, Urbano, Rural y el Programa de Ejecución del EOT observándolos en un marco lógico (apreciando su interrelación), equiparando anexamente los medios y fines del Ordenamiento Territorial para su posterior

procesamiento y consignación en la matriz de articulación de medios y fines, esperando un indicador lógico que responda oportunamente, complementando de esta manera el análisis de suficiencia.

## **8.2 ANÁLISIS DE LA MATRIZ DOS O COHERENCIA (MATRIZ DE ARTICULACIÓN DE MEDIOS Y FINES) DEL EOT**

En esta fase se complementó el desarrollo del Análisis de Suficiencia del Esquema de Ordenamiento Territorial, de esta forma el análisis se fundamentó en comprobar que los contenidos existentes en el EOT, respondan a un marco lógico establecido por la conexión existente entre los fines (objetivos) con los medios (modelo de ocupación, estrategias y proyectos) del ordenamiento territorial, buscando encontrar un "enlace" que permita el cumplimiento de los objetivos expuestos, de acuerdo a los elementos constitutivos determinados por el Esquema de Ordenamiento Territorial (amenazas y riesgos, medio ambiente y recursos naturales, servicios públicos, vías y transporte, espacio público, patrimonio, vivienda, suelo y sistemas productivos), mediante el desarrollo e implementación de:

- Estrategias (de gestión y financiación).
- Construcción del modelo de ocupación del territorio.
- Ejecución de proyectos del programa de ejecución consignados en el EOT.

Así se concluyó con la depuración de contenidos del plan, respecto a los elementos constitutivos del ordenamiento territorial, por consiguiente el análisis de coherencia del Esquema de Ordenamiento Territorial se desplegó mediante la descripción de los resultados obtenidos en la elaboración del Expediente Municipal, y específicamente con el desarrollo de la Matriz de Articulación de Medios y Fines del EOT, de manera tal que se pudo obtener los siguientes resultados:

- ✓ Identificación de los fines (Visión y Objetivos Territoriales) y los medios (Modelo de Ocupación, Estrategias, Instrumentos, Normas y Proyectos); del ordenamiento territorial.
- ✓ Clasificación de los contenidos que se encontraron articulados y desarticulados en el EOT, respecto de los Elementos Constitutivos del Ordenamiento Territorial (Amenazas y Riesgos, Servicios Públicos, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Vías y Transporte, Espacio Público, Vivienda, Equipamientos Colectivos, Patrimonio, Suelo y Sistemas Productivos).
- ✓ Identificación de la articulación entre los elementos constitutivos del Esquema de Ordenamiento Territorial, identificados en los Componentes General, Urbano, Rural y el Programa de Ejecución del Plan.

Cuadro 3. Estructura de la Matriz de Coherencia

### **8.3 CONCLUSIONES OBTENIDAS DEL ANÁLISIS DE COHERENCIA DEL EOT A PARTIR DE CADA ELEMENTO CONSTITUTIVO**

Al ultimar el respectivo diligenciamiento, procesamiento y sistematización de la información que corresponde a este ejercicio (matriz de articulación de medios y fines) se dedujo las siguientes conclusiones.

**8.3.1 Amenazas y riesgos.** No existen objetivos formulados en el elemento constitutivo y por consiguiente se encontró desarticulado con las estrategias debido a la ausencia de contenidos referidos a estas, por esta razón existe una inconsistencia grave ya que se plantean estrategias aunque solamente pertenezcan al componente general pero no se definen los objetivos, por otra parte el modelo de ocupación del territorio en el componente general no se define, aunque si se hace en los componentes urbano y rural; tampoco se definió en el programa de ejecución programas y proyectos de orden regional, y los proyectos existentes no se han ejecutado a pesar de presentar asignación presupuestal.

**8.3.2 Servicios públicos.** Este eje se encontró desarticulado en cuanto al programa de ejecución, debido a la ausencia de proyectos y su correspondiente asignación presupuestal a escala regional.

**8.3.3 Medio ambiente y recursos naturales.** Este contenido se encontró articulado en cuanto a medios y fines del ordenamiento espacial, por otra parte los recursos establecidos en el programa de ejecución para los componentes general, urbano y rural tienen asignación presupuestal pero no se han ejecutado.

**8.3.4 Vías y transporte.** Este elemento constitutivo presentó desarticulación en el programa de ejecución a escala regional debido a una irregularidad concreta, ya que el único macro proyecto existente se planteó a escala rural por ende se lo debe reorganizar y vincular a escala regional y lo mismo sucede con la asignación presupuestal a esta escala.

**8.3.5 Espacio público.** En este elemento la desarticulación estribó en el programa de ejecución, ya que no se estructuró proyectos para ningún componente, por consiguiente no existe asignación presupuestal a escala regional, urbana ni rural.

**8.3.6 Vivienda.** Este contenido careció de objetivos por lo cual se encontró desarticulado con los medios del ordenamiento territorial (estrategias, modelo de ocupación del territorio y proyectos). Igualmente se encontró desarticulación por la

falta de contenidos en el programa de ejecución referente a los proyectos de orden regional; por consiguiente no existe asignación presupuestal; de la misma forma la temática expuesta fue abordada en estrategias, modelo de ocupación y proyectos solamente para la zona urbana.

**8.3.7 Equipamientos colectivos.** Este elemento presentó desarticulación pertinente a los medios del ordenamiento territorial (modelo de ocupación, proyectos), y por ende la asignación presupuestal de carácter regional; por otra parte con respecto a los fines del ordenamiento territorial se encontró desarticulado el modelo de ocupación del componente rural.

**8.3.8 Patrimonio.** Este contexto fue el menos desarrollado y efectivamente carece de articulación en cuanto a los medios y fines del ordenamiento territorial, aunque existe el modelo de ocupación territorial en el componente urbano, no se plantearon los fines (objetivos), para lograr su articulación.

**8.3.9 Suelo.** Este eje constitutivo de ordenamiento territorial presentó desarticulación en cuanto al suelo suburbano, debido al limitado desarrollo de esta temática, la ausencia del modelo de ocupación territorial, y la no determinación de fines para este tipo de suelo.

**8.3.10 Sistemas productivos.** Esta temática demostró desarticulación en cuanto a los objetivos ya que no existen, por ende no se pueden articular con los medios del ordenamiento territorial, (estrategias, modelo de ocupación y proyectos), además presentó desarticulación en cuanto al programa de ejecución ya que no se formularon programas y proyectos puntuales a escala regional y urbana adoleciendo de asignación presupuestal.

## **9. MATRICES TRES, CUATRO Y CINCO O DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

En las matrices 3, 4 y 5 o de Indicadores se consignó información medible planteada en el Esquema de Ordenamiento Territorial e información secundaria extraída de diferentes fuentes como el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) y las empresas CEDENAR (Centrales Eléctricas de Nariño) y ESERP (Empresa de Servicios Públicos de Puerres) que permitió precisar cuantitativamente los avances alcanzados (cuanto se ha logrado) propuestos en el plan.

Las matrices se construyeron a partir de la codificación de la información; por consiguiente son instrumentos que permiten medir una cantidad comparándola con otra, responden a la pregunta: CUANTO HE LOGRADO y contribuyen a diagnosticar una situación o a medir cambios presentados en ella, después de que se desarrolle una actividad; a través de estas matrices se pudo evaluar fácilmente el desarrollo de los propósitos planteados en el EOT y a su vez establecer cuanto de lo propuesto se ha alcanzado, o si por el contrario no se ha progresado.

### **9.1 INDICADORES**

“Al efectuar el procesamiento de cada una de las matrices, se hace ineludible escoger unos indicadores los cuales manifiestan los aspectos a tener en cuenta para los distintos niveles de sistematización y evaluación. Dentro de este contexto, se debe considerar que “a cada matriz del expediente municipal le corresponde un tipo particular de indicador a través del cual se busca responder a la función propia de la matriz dentro del modelo de evaluación adoptado”.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> COLOMBIA. Ministerio de Desarrollo Económico, Dirección General de Desarrollo Territorial y Urbano. Evaluar el Ordenamiento y la Gestión Territorial. Manual para la Conformación y Administración de los Expedientes Municipales, Bogotá, septiembre de 2002. pág. 9.

**Figura 3. Puente sobre el río Sucio y Oleoducto Transandino**



Foto. Daniel Camilo Bastidas.

## **9.2 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ TRES O DE INDICADORES MÓDULOS 1 y 2.**

En la construcción de la matriz 3 o de indicadores del Expediente Municipal se tuvo en cuenta un procesamiento minucioso y selectivo de la línea base establecida dentro del Esquema de Ordenamiento Territorial para conformar los diferentes indicadores que sirvieron para medir los avances obtenidos en los diferentes periodos constitucionales de la vigencia del plan.

En el desarrollo de esta matriz se precisó un valor numérico que contribuyó a responder cuanto se ha logrado, permitiendo analizar diferentes datos de varios periodos cronológicos, determinando los avances obtenidos a manera de reportes para cada indicador a partir de cada elemento constitutivo del Esquema de Ordenamiento Territorial.

Para diligenciar esta matriz se procesó y sistematizó la información correspondiente a cada indicador comprendida en el EOT en primera estancia, posteriormente se realizo visitas a diferentes entidades que contienen un banco de información útil y precisa para complementar la base de datos existente.

**9.2.1 Estructura de la Matriz tres o de Indicadores.** La matriz tres o de indicadores se encuentra dividida en dos módulos que precisan los procesos que se llevaron a cabo en la construcción del EOT y su grado de avance así:

**9.2.1.1 Módulo 1 - Evaluación de Impactos del Plan.** Este módulo contiene los avances de las metas establecidas en el EOT del municipio de Puerres con posterioridad al indicador partiendo de la línea base generada en el año 2000 hasta el año 2007, referenciando los fines del ordenamiento territorial (Visión y Objetivos), y conformado por los indicadores de impacto del plan.

**Indicadores de Impacto del Plan:** Demuestran los logros en el proceso de la visión de desarrollo del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Puerres y de los objetivos estratégicos, su finalidad es considerar y demostrar los logros obtenidos en los diferentes periodos constitucionales, estos indicadores están acoplados con los alcances a largo plazo, en síntesis estos indicadores miden el grado de avance de los diferentes elementos constitutivos del ordenamiento territorial; y se establecen de la siguiente manera:

- ✓ En la primera columna se consignó los fines del ordenamiento territorial que son la visión y los objetivos del EOT.
- ✓ En la segunda columna se registró los diferentes elementos constitutivos del Esquema de Ordenamiento Territorial.
- ✓ En la tercera columna la metodología del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT emitió una temática que evalúa los diferentes elementos constitutivos del ordenamiento territorial como por ejemplo: los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica.
- ✓ En la siguiente columna se enmarcó el clasificador que contiene información más puntual de los indicadores de los elementos constitutivos como por ejemplo, en servicios públicos se determinó la calidad y cobertura.
- ✓ Numero del indicador en esta columna se asignó un número al indicador para diferenciarlo de los demás.
- ✓ En la sexta columna se definió el nombre del indicador de cada uno de los elementos constitutivos del ordenamiento territorial.
- ✓ En la séptima columna se ubicó la unidad de medida, que es el porcentaje en el que se expresa el indicador.

- ✓ En la siguiente columna se registró el identificador del indicador expresado a modo de abreviatura, ejemplo % de viviendas ubicadas en zona de riesgo no mitigable (VR).
- ✓ En la columna novena o de variables se consignó la línea base del indicador al momento de adopción del Esquema de Ordenamiento Territorial.
- ✓ En la decima columna o identificador de variables se estableció el identificador del indicador expresado a modo de abreviatura, ejemplo Numero de Viviendas ubicadas en zona de riesgo no mitigable (NVR).
- ✓ En la columna de la fórmula del indicador se expresa una operación aritmética compuesta por dos variables de un mismo clasificador y por ende de un mismo elemento constitutivo.
- ✓ En la duodécima columna o de metas se consignan los logros precisados en el EOT para cada indicador establecido.
- ✓ En la decima tercer columna se establecieron los indicadores que conforman la línea base ya que se tomaron del EOT en su año de adopción.
- ✓ En las siguientes columnas se registra el valor observado o indicador de los años posteriores a la adopción del EOT hasta el año 2007 y es aquí donde se registra los avances alcanzados en cuanto al indicador original o línea base.

Cuadro 4. Estructura de la Matriz de indicadores

En la segunda parte de la matriz de indicadores de seguimiento y evaluación del Esquema de Ordenamiento Territorial se establece el módulo 2 que se describe a continuación:

**9.2.1.2 Módulo 2 Evaluación de la ejecución del plan.** Este módulo incluyó los procesos de evaluación y ejecución del modelo de ocupación territorial del EOT y su correlación con la cartografía del municipio de Puerres con posterioridad al indicador de la línea base hasta el año 2007, y constituido por indicadores de estado del territorio.

**Indicadores de Estado del Territorio (Indicadores Estadísticos y Cartográficos):** estos indicadores precisan en que magnitud se van desarrollando los distintos elementos del modelo de ocupación del territorio establecido en el EOT, además son indicadores que expresan el estado del territorio y su evolución a través del tiempo; y se ordenan de la siguiente manera:

- ✓ En la primera columna se estableció el modelo de ocupación del territorio que es la manera particular que tiene el municipio para organizar su espacio.
- ✓ En la segunda columna se consignó los elementos constitutivos del ordenamiento territorial.
- ✓ En la tercera columna se determinó el tema a evaluar en los diferentes componentes que integran el elemento constitutivo del modelo de ocupación territorial.
- ✓ En la columna cuatro se ubicó un clasificador que describió los componentes del Esquema de Ordenamiento Territorial categorizándolos en urbanos y rurales.
- ✓ En la quinta columna se registró el número del indicador que sirve para facilitar su ubicación.
- ✓ En la sexta columna se enmarcó el nombre del indicador que será medido.
- ✓ En la séptima columna se precisó el identificador del indicador que será registrado.
- ✓ En la octava columna se estableció la línea base del indicador que es la información que se consigno en el momento en que se aprobó el Esquema de Ordenamiento Territorial.

- ✓ En las siguientes columnas se consignó el valor observado o indicador de los años posteriores a la línea base hasta el año 2007, y es aquí en donde se registra los avances obtenidos en cuanto al indicador inicial.
- ✓ En la última columna se registró las metas para cada elemento constitutivo del ordenamiento territorial.

**9.2.1.3 Evaluación de La Cartografía establecida en el EOT del Municipio de Puerres.** En este segmento se consignó y registró los indicadores cartográficos establecidos en el EOT, que precisaron el área o territorio que se trabajó, y se la vinculó al Expediente Municipal para su respectiva sistematización. En este orden de ideas la información georeferenciable del municipio, presentó graves falencias e inconsistencias que dificultaron la integralidad sustentable en el ejercicio del cumplimiento y cristalización de los objetivos expuestos en el Esquema de Ordenamiento Territorial a lo largo de la vigencia del mismo, ya que no se relacionó convenientemente, y por consiguiente se desarticuló con respecto al modelo de ocupación del territorio. A partir de esta deducción se pudo apreciar que muy escasamente se tuvo una percepción del modelo de ocupación territorial, sus respectivos avances tanto parciales como finales y las metas programadas contempladas en el EOT. La revisión de la cartografía del municipio evidenció serios inconvenientes al momento de procesarla ya que la información era muy básica y/o estaba incompleta.

**Tabla 2. Mapas rurales a escala 1:25.000 y 1:50.000**

MAPA 1	ZONAS DE VIDA
MAPA 1 A	PISOS TERMICOS
MAPA 2	SECTORIZACION HIDROLOGICA
MAPA 3	GEOLOGIA
MAPA 4	GEOMORFOLOGIA
MAPA 5	SUELOS
MAPA 6	COBERTURA VEGETAL Y USO DEL SUELO
MAPA 7	AMENAZAS NATURALES Y ANTROPICAS
MAPA 8	ZONIFICACION ECOLOGICA – UNIDADES
MAPA 9	COBERTURA DE SERVICIOS PUBLICOS
MAPA 10	INFRAESTRUCTURA VIAL RURAL
MAPA 11	DIVISION POLITICA - ADMINISTRATIVA
MAPA 12	ZONIFICACION DE USOS DEL SUELO RURAL PARA SU MANEJO Y REGLAMENTACIÓN

Fuente. EOT

**Tabla 3. Mapas rurales a escala 1.200.000**

MAPA 1	AREAS CULTURALES
MAPA 2	SITIOS DE INTERES HISTORICO

Fuente. EOT

**Tabla 4. Planos urbanos a escala 1: 5.000**

PLANO 1	PERIMETRO URBANO
PLANO 2	USOS DEL SUELO
PLANO 2 A	PREDIAL - ESTRATIFICACION
PLANO 3	FISIOGRAFIA Y MEDIO AMBIENTE
PLANO 4	SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS
PLANO 5	INFRAESTRUCTURA VIAL
PLANO 6	PLAN VIAL
PLANO 7	EQUIPAMIENTO
PLANO 8	CLASES DE SUELO URBANO
PLANO 9	ZONIFICACION URBANA

Fuente. EOT

- ✓ **Suficiencia y Correspondencia de los contenidos del EOT con la Cartografía adoptada.** De acuerdo a la cartografía adoptada por el EOT del municipio, se determinó que los siguientes elementos constitutivos carecen de la misma y/o no corresponden al planteamiento propuesto por el modelo de ocupación del territorio del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Puerres.

**Cuadro 5. Deficiencia en Cartografía**

COMPONENTE	CONTENIDO DEL EOT	ELEMENTO CONSTITUTIVO	DEFICIENCIA EN CARTOGRAFIA
GENERAL	MODELO DE OCUPACION	EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS	X
		ESPACIO PUBLICO	X
		VIVIENDA	X
		PATRIMONIO	X
URBANO	MODELO DE OCUPACION	ESPACIO PUBLICO	X
		VIVIENDA	X
		PATRIMONIO	X
	NORMAS URBANISTICAS	SUELO	X
RURAL	MODELO DE OCUPACION	EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS	X
		PATRIMONIO	X
		VIVIENDA	X
PROGRAMA DE EJECUCION	PROYECTOS	ESPACIO PUBLICO (ZONÁ URBANA)	X
		VIVIENDA	X
		EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS	X
		PATRIMONIO	X

Fuente. Este estudio

- ✓ **Observaciones y Recomendaciones para la Cartografía del Municipio de Puerres.** La cartografía es imprecisa e incompleta en varios elementos constitutivos del ordenamiento Territorial, por ende en el momento de realizar el ajuste técnico al EOT, se recomienda implementar métodos prácticos de la cartografía computarizada.

El municipio no cuenta con información cartográfica de varios elementos estratégicos del ordenamiento territorial como son Amenazas y Riesgos, Espacio público, Vivienda, Equipamientos (Educación y salud en el componente rural) y suelo de protección, por lo tanto es necesario que el municipio los desarrolle y complemente la propuesta del modelo de ocupación contenida en el Esquema de Ordenamiento Territorial.

La escala empleada en los mapas de áreas culturales y sitios de interés histórico es muy pequeña y por consiguiente no corresponde a dicha temática, ya que esta exige un alto grado de detalle y por ende se necesita una escala más grande e idónea que comprenda el área municipal.

La cartografía del Municipio tanto rural como urbana no cuenta con una base de datos que amplíe su utilidad y concordancia con el modelo de ocupación del territorio establecido en el EOT.

En el momento de realizar el ajuste al EOT Se recomienda profundizar y esclarecer una base de datos con información específica de cada elemento constitutivo del ordenamiento territorial que facilite monitorear los avances parciales y finales sobre el estado y evolución del desarrollo territorial.

**9.2.2 Identificación y Registro de información en la Matriz tres o de Indicadores.** La clasificación y consignación de la información se realizó partiendo de la recolección y sistematización de esta temática, tomando como punto de partida el Esquema de Ordenamiento Territorial, e información extraída de diferentes entidades como el DANE, CEDENAR y ESERP que aportaron varios elementos en el momento de construir los indicadores para su posterior procesamiento en la matriz, ya que estos elementos se convirtieron en la línea base para continuar avanzando en la construcción del Expediente.

De esta manera se concluyó con el diligenciamiento de la matriz 3, por lo tanto el análisis de este ejercicio se desarrolló a partir de la descripción de los alcances logrados a lo largo de la vigencia del EOT en la elaboración del Expediente Municipal, y particularmente con el desarrollo de la Matriz 3 o de Indicadores.

### **9.3 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ CUATRO O DE VARIABLES**

En esta matriz se condensó indicadores registrados en el EOT que conformaron las variables fundamentales de los elementos constitutivos del plan, además se incorporó información extraída de diferentes entidades; esta matriz tuvo como finalidad ejercer monitoreo y seguimiento periódico al Esquema de Ordenamiento Territorial durante su vigencia, partiendo del año de adopción (2000) hasta el año 2007.

Para identificar los indicadores que alimentaron las variables se recurrió primeramente a documentación primaria que conformó la línea base y fue extraída principalmente del Esquema de Ordenamiento Territorial, y en un segundo momento para tratar de complementar los vacíos existentes se realizó visitas técnicas a distintas entidades y dependencias capaces de facilitar información para su procesamiento y sistematización como por ejemplo el DANE, CEDENAR y ESERP.

Para el diligenciamiento de esta matriz se tomó en cuenta la metodología emitida por el MAVDT, y la estructura de la matriz se describe a continuación:

**Figura 4. Parque los Héroes cabecera urbana Puerres**



Foto. Daniel Camilo Bastidas.

**9.3.1 Estructura de la Matriz cuatro o de Variables.** En la columna número uno se incluyó los elementos constitutivos del ordenamiento territorial.

En la segunda columna se consignó el número correspondiente a cada una de las variables.

En la tercera columna se establecieron las variables conformadas por los diferentes indicadores, esta columna es la esencia de la matriz ya que constituye la línea base.

En la cuarta columna se enmarcó el identificador de variables que sirve para clasificarla más fácilmente.

En la quinta columna se registró la línea base expresada en información numérica tomada del año de adopción del EOT.

En las columnas subsiguientes se consignó el valor observado de los diferentes años de la vigencia del plan, los cuales demuestran una comparación respecto al año inicial, permitiendo determinar los avances obtenidos en cada periodo constitucional.

Cuadro 6. Estructura de la Matriz de Variables

**9.3.2 Identificación y Registro de información en la Matriz cuatro o de Variables.** Para identificar los indicadores que conformaron las variables se recurrió primordialmente a información primaria que conformó la línea base procedente del Esquema de Ordenamiento Territorial, posteriormente se trato de abordar los vacíos existente a través de una recopilación de información útil para su posterior registro y consignación en esta matriz.

Así se consumó el diligenciamiento de esta matriz, por lo tanto la evaluación de este instrumento, se desplegó a partir de la descripción de avances y comparación de resultados logrados anualmente durante la vigencia del plan, en la elaboración del Expediente Municipal, y particularmente con el desarrollo de la Matriz 4 o de Variables.

## **9.4 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ CINCO O DE PROYECTOS**

En esta matriz se fijó los proyectos estratégicos registrados en el Esquema de Ordenamiento Territorial distribuidos entre los diferentes elementos constitutivos, además en este segmento se determinó el grado de ejecución y cumplimiento del banco de proyectos con la consumación de metas establecidas al final de cada periodo administrativo, y por consiguiente se construyeron indicadores de resultados de los avances y logros respecto a lo dispuesto en el programa de ejecución en torno a los plazos establecidos en el plan; para la implementación de estos indicadores se revisó detenidamente el programa de ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial que constituyó la línea base existente.

**9.4.1 Estructura de la Matriz cinco o de Proyectos.** La matriz de proyectos contiene la siguiente estructura:

En la primera columna se ubicaron los medios del ordenamiento territorial divididos en sub columnas así:

En la primera subcolumna se ubicó los elementos constitutivos a evaluar.

En la segunda subcolumna se registró el banco de proyectos del programa de ejecución para cada elemento constitutivo.

En la tercera subcolumna se precisó la asignación presupuestal para cada proyecto de cada elemento constitutivo del ordenamiento territorial.

En la cuarta subcolumna se estableció la meta del primer periodo constitucional a corto plazo.

En la segunda columna se consignaron los indicadores de monitoreo a programas y proyectos en el primer periodo constitucional a corto plazo.

Cuadro 7. Estructura de la Matriz de Proyectos

En la tercera columna se establecieron los indicadores de monitoreo a programas y proyectos en el segundo periodo constitucional a mediano plazo.

En la cuarta columna se definieron los indicadores de monitoreo a programas y proyectos en el tercer periodo constitucional a largo plazo.

En la quinta columna se registró el total de los recursos ejecutados para cada proyecto.

En la sexta columna se incluyó el porcentaje de las ejecuciones de las metas financieras para cada proyecto.

Finalmente se erigió una columna adicional complementaria a la matriz, debido a la conveniencia de implementar una casilla para albergar observaciones apropiadas al banco de proyectos del programa de ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial.

**9.4.2 Identificación y registro del banco de proyectos establecidos en el programa de ejecución del EOT en la matriz cinco o de proyectos.** La identificación y registro de la información se llevó a cabo a partir de la clasificación y categorización del banco de proyectos establecidos en el EOT, ordenándolos según el elemento constitutivo al cual pertenecían, y se organizaron y agruparon según lo dispuesto en el programa de ejecución en torno a los plazos establecidos en el plan.

De este modo se desarrolló esta matriz, por lo tanto su evaluación progresó a partir de la determinación de los avances obtenidos en la ejecución de los proyectos durante las distintas administraciones locales de la vigencia del EOT, con la elaboración del Expediente Municipal, y el desarrollo de esta Matriz.

## **9.5 ANÁLISIS MATRICES DE INDICADORES**

En estas matrices se procesó información medible establecida en el EOT que permitió deducir cuantitativamente los adelantos logrados en la ejecución del plan. El análisis de las matrices de indicadores del Esquema de Ordenamiento Territorial consistió en describir los resultados alcanzados a manera de reportes referentes de los indicadores a partir de cada elemento constitutivo; por otra parte se realizó un procesamiento y seguimiento a cada uno de los elementos estratégicos que conforman el EOT, y la Identificación de las falencias en materia de contenidos y reportes que se presentan con posterioridad al año de adopción del EOT (2000), con base en lo dispuesto por la Ley 388 de 1997 y el Decreto reglamentario 879 de 1998.

**Módulo 1 - Evaluación de Impactos del Plan.** Este segmento indicó los progresos de las metas planteadas en el EOT del municipio de Puerres con posterioridad al indicador inicial extraído de la línea base, referenciando los fines del ordenamiento territorial (Visión y Objetivos); estos indicadores manifiestan los adelantos obtenidos en la construcción de la visión territorial del EOT y de los objetivos primordiales, su propósito radicó en identificar y definir los adelantos logrados en los periodos constitucionales.

Para tal fin se realizó el análisis referente a los siguientes elementos:

- ✓ Elementos constitutivos del Esquema de Ordenamiento Territorial: Amenazas y Riesgos, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Servicios Públicos, Vías y Transporte, Espacio Público, Vivienda, Equipamientos Colectivos, Patrimonio, Suelo y Sistemas Productivos.
- ✓ Seguimiento individual de los indicadores de los elementos constitutivos que conforman el EOT y su respectivo reporte partiendo desde el año de adopción del plan hasta el año 2007.

**Módulo 2 Evaluación de la Ejecución del Plan.** Esta fase resaltó los medios de evaluación y ejecución del EOT y su reciprocidad y correspondencia con la cartografía adoptada en el municipio con posterioridad al indicador de la línea base hasta el año 2007. Estos Indicadores de Estado del Territorio (Estadísticos y Cartográficos) precisan la magnitud en la que se obtienen resultados impresos en el modelo de ocupación del territorio y su evolución a través del tiempo.

En esta fase se integró el desarrollo del EOT con los Análisis de Suficiencia y Coherencia, de esta forma se clasificó y complementó los indicadores que alimentaron las variables, se recurrió primeramente a documentación primaria que conformó la línea base y fue extraída principalmente del Esquema de Ordenamiento Territorial que permitió conformar los respectivos reportes posteriores al año de adopción del plan mediante el diligenciamiento de estas matrices; paralelamente se recurrió a visitas técnicas a entidades y dependencias que facilitaron información para su posterior procesamiento y sistematización.

Finalmente en cuanto a la cartografía expuesta en el Esquema de Ordenamiento Territorial, se deduce que es imprecisa e incompleta en varios ejes temáticos del ordenamiento territorial, por ende existen deficiencias cartográficas en elementos estratégicos como: Amenazas y Riesgos, Espacio público, Vivienda, Equipamientos (Educación y Salud en el componente rural) y Suelo de protección, por lo tanto es necesario que el municipio lo realice y complemente la propuesta del desarrollo territorial contenida en el plan.

En este orden de ideas el cumplimiento de las metas establecidas en cartografía en el ente municipal es muy incompleto ya que casi no existen mapas puntuales

de los elementos constitutivos del ordenamiento territorial, y los que existen son muy imprecisos presentando escalas no indicadas para su temática.

**9.5.1 Avances obtenidos en la construcción del modelo de ocupación del territorio.** El municipio de Puerres no cuenta con medios tecnológicos y técnicos para la generación de reportes sobre el estado de adelanto en la construcción del modelo de ocupación del territorio trazado en el plan, sin embargo se generó la matriz de seguimiento y evaluación al modelo de ocupación directamente con base en la información derivada en los documentos que soportan el Esquema de Ordenamiento Territorial, de forma tal que se pudo obtener solamente la línea base y las metas a cumplir de los elementos constitutivos del plan.

**9.5.2 Avances en la ejecución de proyectos.** Conforme al programa de ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial se plantean y estructuran varios proyectos con asignación presupuestal pero al evaluarlo solamente se efectuaron avances significativos en un proyecto de infraestructura vial denominado “Pavimentación de la vía Puerres – San Juan”.

A continuación se describen conclusiones generales en el avance y ejecución de los proyectos:

- ✓ En el programa de ejecución se enmarcan algunos proyectos que presentan asignación presupuestal pero no aparecen registrados en los perfiles de los proyectos del EOT.
- ✓ Al efectuar las proyecciones de los proyectos del programa de ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial, no se realizó un diagnóstico que permitiera definir las necesidades reales y la planificación prospectiva.
- ✓ El programa de ejecución del plan, no se armonizó con los planes plurianuales de los planes de desarrollo de las administraciones municipales paralelas a la vigencia del EOT.
- ✓ La falta de resultados en los proyectos no permitió un análisis integral, pues se deduce que desde la adopción del presente Esquema de Ordenamiento Territorial no se tenían los presupuestos requeridos para estudios y diseños de las soluciones planteadas a partir de los principales problemas identificados en los diagnósticos territoriales.
- ✓ El municipio careció de seguimiento en metas físicas y financieras de los proyectos planteados.

- ✓ Las administraciones municipales paralelas a la vigencia del plan no revisaron de manera ordinaria los ordenamientos territoriales, para ajustarlos a los cambios necesarios del marco legal, por ende no hicieron el análisis de las metas por alcanzar; además no armonizaron las ejecuciones presupuestales de los programas plurianuales de los planes de desarrollo que coinciden con la vigencia del EOT, arrojando resultados muy negativos para la consecución de los objetivos planteados en La Ley 388 de 1997.
- ✓ Las informaciones de las ejecuciones presupuestales se encontraron disgregadas, y cada que cambiaron las administraciones de la vigencia del plan, ocasionaron discrepancias en los informes de gestión del alcalde inmediatamente anterior.
- ✓ La información facilitada de las asignaciones y ejecuciones presupuestales es muy general, promoviendo el seguimiento a los programas desde los sectores presupuestales mas no desde los proyectos inscritos en el Esquema de Ordenamiento Territorial.

## **10. ANALISIS Y RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS MATRICES DE INDICADORES A PARTIR DE CADA ELEMENTO CONSTITUTIVO DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

### **10.1 AMENAZAS Y RIESGOS**

#### ✓ Riesgo:

En cuanto a personas: El plan no presenta información requerida para emitir reportes referentes de personas ubicadas en zona de riesgo no mitigable.

En cuanto a viviendas: El EOT no cuenta con información precisa que permita emitir reportes respecto a viviendas ubicadas en zona de riesgo no mitigable.

En cuanto a edificaciones indispensables: El municipio no expone información puntual que posibilite emitir reportes pertinentes a edificaciones indispensables ubicadas en zona de riesgo no mitigable.

#### ✓ Vulnerabilidad:

En cuanto a inundación, remoción en masa, erupción volcánica y sismo: El EOT no cuenta con información necesaria para emitir reportes relacionados a viviendas y edificaciones indispensables (zona urbana y rural) ubicadas en zona de amenaza alta por inundación, remoción en masa, erupción volcánica y sismo.

#### ✓ Modelo de Ocupación del Territorio:

El Esquema de Ordenamiento Territorial carece de la identificación requerida e información temática y cartográfica periódica, por lo tanto no aparecen memorias explicativas que permitan efectuar un monitoreo y seguimiento constante por parte de las administraciones municipales respectivas en las áreas expuestas a riesgo mitigable y no mitigable; como consecuencia no se puede hacer la medición respectiva careciendo entonces de parámetros de evaluación y seguimiento periódico.

#### ✓ Proyectos:

Solamente se generan proyectos en la temática de amenaza y vulnerabilidad, y se establecieron únicamente algunos proyectos como: Creación e implementación del comité de desastres, Elaboración del plan de Contingencia Municipal, Conformación del Cuerpo de Bomberos, y la Implementación de Campañas Preventivas y Educación Ambiental en Manejo del Agua, Residuos Sólidos y Prevención de Desastres Naturales y Antropicos; Sin embargo la ejecución no se ve reflejada en el cumplimiento de los objetivos al carecer de información en

cuanto a reducción de la vulnerabilidad y riesgos; no obstante estos proyectos a pesar de contar con asignaciones presupuestales en el programa de ejecución del EOT, no se han constituido durante las diferentes administraciones municipales y por lo tanto no se han ejecutado.

## **10.2 SERVICIOS PÚBLICOS**

✓ Objetivos:

Acueducto:

En cobertura y calidad: Tanto para la zona urbana como rural el Esquema de Ordenamiento Territorial no cuenta con información necesaria para emitir reportes referentes al número de viviendas que reciben agua tratada del sistema de acueducto. Solamente se obtuvo información referente al año 2006 (urbana) referente al número de viviendas conectadas al sistema de acueducto.  
Alcantarillado.

En cobertura: solamente existe información relacionada para la zona urbana en los años 2007 y 2008, por ende el municipio no cuenta con información precisa para emitir reportes referentes al número de viviendas que reciben agua del sistema de alcantarillado.

En calidad: únicamente existe información referente a la zona urbana en los años 2007 y 2008, por consiguiente el municipio no presenta información requerida para emitir reportes referentes al número de metros lineales de alcantarillado con sistema separado de aguas negras y aguas lluvias, así como el porcentaje de aguas servidas que son tratadas con algún sistema de tratamiento de aguas residuales.

Aseo:

En cobertura: El EOT no cuenta con información necesaria para emitir reportes referentes al Número de viviendas con prestación del servicio de aseo.

En calidad: Tanto para la zona urbana y rural, el plan no cuenta con información requerida para emitir reportes referentes al número de toneladas de basura producidas y dispuestas en sistema de disposición final de basuras.  
Energía eléctrica.

En cobertura: Tanto para la zona urbana como rural el plan no formula información precisa para emitir reportes referentes al número de viviendas que reciben energía eléctrica.

En Calidad: Este indicador es muy admisible en lo concerniente al número de horas con prestación de energía al mes para la zona urbana ya que existe información desde el año 2006; en cuanto a lo rural, el EOT no cuenta con información necesaria para emitir reportes referentes al número de horas con prestación de este servicio

✓ Modelo de Ocupación del Territorio:

Debido a que el Esquema de Ordenamiento Territorial carece de la información e identificación cartográfica periódica de los sistemas urbanos y rurales de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica no se puede hacer la medición respectiva careciendo entonces de parámetros de evaluación y seguimiento precisos.

✓ Proyectos:

Los proyectos planteados en la zona urbana carecen de metas físicas y solo se realizaron análisis de las metas financieras; por otra parte el proyecto denominado “plan maestro de acueducto y alcantarillado de la cabecera municipal”, a pesar de tener asignación presupuestal no se ejecutó en el termino establecido pero cabe aclarar que en la actualidad se ha empezando a ejecutar; sin embargo dicha ejecución e inversión al no contar con información estadística no se ve reflejada y evaluada en la cobertura y calidad de acueducto y alcantarillado.

Los demás proyectos a pesar de contar con asignaciones presupuestales en el Esquema de Ordenamiento Territorial, no contaron con su respectiva ejecución en los informes de gestión respectivos, en los cuales se pudiera plasmar el cumplimiento de los objetivos durante los años correspondientes a la vigencia del EOT (corto, mediano y largo plazo), para programas y proyectos de ampliación de cobertura y mejoramiento de los sistemas de servicios públicos domiciliarios.

### **10.3 MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

✓ Objetivos:

La inexistencia de información definida de esta temática, imposibilita emitir reportes pertinentes a áreas naturales protegidas que han sido intervenidas con tratamientos de conservación activa, preservación estricta, regeneración y mejoramiento.

✓ Modelo de Ocupación del Territorio:

Este indicador se formula dentro de los medios del ordenamiento territorial sin embargo debido a la deficiente identificación e información cartográfica periódica

del sistema de áreas naturales protegidas como propuesta de uso del suelo (meta), no se puede hacer la medición respectiva careciendo entonces de parámetros de evaluación periódica.

✓ Proyectos:

Los proyectos consignados en este indicador presentan asignación presupuestal, pero por la falta de congruencia en la visión prospectiva y la articulación con los planes de desarrollo respectivos de las administraciones municipales, no ha existido continuidad y por ende no se han consolidado. Por otra parte los recursos presupuestados en el programa de ejecución del EOT, carecen de relación con las ejecuciones planteadas en el informe de gestión para los años correspondientes a corto, mediano y largo plazo.

#### **10.4 VÍAS Y TRANSPORTE**

✓ Objetivos:

Vías.

En Calidad: En cuanto a este indicador el plan no cuenta con información necesaria para presentar reportes referentes al número de kilómetros de vías acondicionadas en el municipio.

En Cobertura: La inexistencia de información requerida para este indicador imposibilita la presentación de reportes relacionados al número de kilómetros de vías existentes y proyectadas en el municipio, y la sumatoria de la longitud total de vías.

✓ Modelo de Ocupación del Territorio:

Debido a que el Esquema de Ordenamiento Territorial no presenta identificación e información cartográfica periódica (solamente línea base y meta de la zona urbana) del sistema vial, no se puede hacer la medición respectiva careciendo de parámetros de evaluación y seguimiento por la falta de información.

✓ Proyectos:

Los proyectos de la zona urbana carecen de metas físicas solo se realizaron análisis de las metas financieras; de la misma forma a pesar de contar o no, con asignaciones presupuestales en el programa de ejecución, no contaron con ejecuciones presupuestales en los informes de gestión respectivos, en los cuales se pudiera plasmar el cumplimiento de los objetivos durante los años correspondientes a la vigencia del EOT a corto y mediano plazo, para programas y

proyectos de ampliación y mejoramiento del sistema vial municipal. Asimismo los recursos presupuestados en el programa de ejecución del plan, carecen de relación con las ejecuciones planteadas en el informe de gestión para los años correspondientes al corto, mediano y largo plazo.

## **10.5 ESPACIO PÚBLICO**

### ✓ Objetivos:

En cobertura: El plan de ordenamiento municipal no cuenta con información detallada para emitir reportes relacionados a este indicador.

### ✓ Modelo de Ocupación del Territorio:

Debido a la inexistencia de información e identificación cartográfica periódica del sistema de espacio público en el Esquema de Ordenamiento Territorial, no se puede hacer la medición respectiva careciendo entonces de parámetros de evaluación periódica.

### ✓ Proyectos:

En el EOT, no se formulan proyectos de ninguna categoría y por consiguiente no existen asignaciones presupuestales en el programa de ejecución del mismo.

## **10.6 VIVIENDA**

### ✓ Objetivos:

En calidad: El plan no precisa información detallada para emitir reportes referentes al número de viviendas susceptibles de mejoramiento.

En cobertura: de igual forma el EOT del municipio plantea información requerida para emitir reportes relacionados al número de viviendas de interés social construidas y proyectadas.

### ✓ Modelo de Ocupación del Territorio:

Debido a que el Esquema de Ordenamiento Territorial carece de la información e identificación cartográfica periódica del sistema de vivienda, no se puede hacer la medición respectiva careciendo entonces de parámetros de evaluación y seguimiento debido a la falta de información.

✓ Proyectos:

Los proyectos de esta categoría no cuentan con fines específicos para alcanzar sus metas infiriendo que no se plantean objetivos correspondientes con este componente, asimismo a pesar de tener un presupuesto asignado en el EOT, su cumplimiento y ejecución no se efectuó en el periodo cronológico establecido; además los recursos presupuestados en el programa de ejecución del plan, carecen de relación con las ejecuciones planteadas en el informe de gestión para los años correspondientes al corto, mediano y largo plazo.

## 10.7 EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS

✓ Objetivos:

### Educación

En cuanto a cobertura: - El EOT no especifica información requerida para emitir reportes relacionados al número de cupos y número de población en edad escolar en zona urbana y rural, solamente existen datos del 2001 extraídos del sisben.

### Salud

En cuanto a cobertura: El municipio no define información precisa para emitir reportes referentes al número de camas disponibles en centros de salud.

✓ Modelo de Ocupación del Territorio:

El Esquema de Ordenamiento Territorial presenta una desarticulación con respecto a la información cartográfica periódica del sistema de equipamientos de salud y educación, por ende no se puede hacer la medición respectiva careciendo de medidas de evaluación y seguimiento.

✓ Proyectos:

Los proyectos contemplados en este elemento constitutivo del plan cuentan con asignaciones presupuestales, pero no han logrado consolidarse y ejecutarse debido a la falta de visión de las administraciones municipales y la interrelación del EOT con los planes de gobierno respectivos; además existe un proyecto que no se describe en el EOT pero si se menciona en el programa de ejecución denominado "Dotación del Centro de Salud" y tampoco logro ejecutarse, los demás proyectos a pesar de contar, con asignaciones presupuestales en el programa de ejecución del EOT, no contaron con ejecuciones presupuestales en los informes de gestión respectivos, en los cuales se pudieran plasmar el cumplimiento de los objetivos durante los años correspondientes a la vigencia del EOT a corto y mediano plazo

para programas y proyectos de ampliación de cobertura de los equipamientos de salud y educación.

## **10.8 PATRIMONIO**

Este elemento constitutivo del Esquema de Ordenamiento Territorial es el menos desarrollado ya que no concretó información respectiva, y por ende no implementó determinaciones precisas que apunten a un desarrollo de la entidad territorial.

## **10.9 SUELO**

✓ **Objetivos:**

El municipio no cuenta con información requerida para emitir reportes referentes a cambios multitemporales del suelo, planes parciales en suelo urbano y suelo de expansión urbana y gestión de licencias de construcción.

✓ **Modelo de Ocupación del Territorio:**

El Esquema de Ordenamiento Territorial carece de información e identificación cartográfica periódica de la clasificación del territorio municipal, por lo tanto no se puede hacer la evaluación respectiva careciendo entonces de parámetros de monitoreo y seguimiento a este eje estratégico.

✓ **Proyectos:**

No se definieron proyectos específicos de desarrollo del suelo urbano, rural, de expansión y de protección, de la misma manera no se incorporaron planes parciales ni se ha dado la debida importancia a las licencias de construcción en los sectores urbanos y rurales.

## **10.10 SISTEMAS PRODUCTIVOS**

✓ **Objetivos:**

En los establecimientos de apoyo a la producción.

En matadero, centro de acopio y plaza de mercado no se pudo obtener reportes referentes a este indicador debido a la inexistencia de estas edificaciones por otra parte en el EOT no hay acciones de intervención para este tipo de infraestructuras.

✓ Proyectos:

Los proyectos registrados en este eje temático cuentan con asignaciones presupuestales, aunque no han logrado ejecutarse debido a la falta de armonización en los periodos gubernamentales ya que el EOT y los planes de desarrollo plantearon propuestas diferentes; sin embargo estos proyectos a pesar de contar con asignaciones presupuestales en el plan, no contaron con ejecuciones presupuestales en los informes de gestión respectivos, en los cuales se pudiera plasmar el cumplimiento de los objetivos durante los años correspondientes a la vigencia.

## 11. CONCLUSIONES GENERALES

De acuerdo a los análisis de suficiencia, coherencia, indicadores y elementos articuladores regionales se pudieron determinar las siguientes conclusiones referentes a la planificación municipal y el ordenamiento territorial en el municipio de Puerres.

El proceso de construcción del expediente municipal fue clave para que la administración local adquiera conciencia de la importancia de su EOT, optimice y rectifique los errores para potenciar un desarrollo planificado y sostenible.

La evaluación general del EOT del municipio de Puerres determinó que el plan no cumplió con los propósitos emitidos por la normatividad nacional vigente, presentando graves vacíos en cuanto al modelo de ocupación territorial, normas urbanísticas y programa de ejecución.

Los alcances y postulados incluidos en el plan son muy limitados, puesto que en casi su totalidad no se desarrollaron debido a la ausencia de información requerida consignada en el plan a raíz de la ausencia representativa de indicadores.

El expediente municipal se convierte en la directriz fundamental a seguir en el momento de revisar y ajustar el Esquema de Ordenamiento Territorial y así contribuir con los procesos de desarrollo municipal.

### **Conclusiones sobre problemas del ordenamiento territorial en el municipio de Puerres:**

En lo general se carece de una estructuración profunda y especificada sobre la formulación de políticas, y objetivos territoriales que abarquen todos los elementos constitutivos que permitan el uso y ocupación del territorio en los términos establecidos en la Ley 388 de 1997, y especialmente en lo referente a los principios fundamentales y constitucionales del ordenamiento territorial como son: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios, por consiguiente se encuentran desarticulados de los fines generales formulados en el Esquema de Ordenamiento Territorial.

En algunos casos no se plantean fines (objetivos) pero se determinan estrategias (medios) que no tienen un fin común en temas estratégicos como amenazas y riesgos, vivienda, patrimonio y sistemas productivos.

No se determinan estrategias que incentiven la generación de suelo para programas de vivienda de interés social, de la misma forma no se especifican

procesos de reubicación de asentamientos humanos por encontrarse en zonas de riesgo no mitigables y zonas de mejoramiento integral, por ende no existen áreas de reserva para su desarrollo y normas urbanísticas específicas que permitan y/o restrinjan el uso del suelo.

En cuanto a la definición del modelo de ocupación del territorio existen constantes problemas en:

La correcta delimitación de áreas de interés ambiental (estructura ecológica principal), tales como bosques naturales, áreas naturales protegidas, nacimientos y rondas hídricas, paramos, humedales, zonas de recarga de acuíferos, etc.

La carencia de estudios técnicos y detallados de áreas expuestas a amenazas y riesgos ya que se necesita en todos los casos determinaciones dadas por estudios de vulnerabilidad física y funcional, que permita determinar los riesgos y su clasificación.

Se carece de la ubicación de las áreas de reserva para el abastecimiento de servicios públicos domiciliarios y la disposición final de residuos sólidos y líquidos.

Existe una desarticulación en el componente general en cuanto a elementos constitutivos como: amenazas y riesgos, equipamientos colectivos y patrimonio histórico debido a la inexistencia de información de estas temáticas.

La ausencia de áreas de reserva para el desarrollo de contenidos sectoriales como el plan de servicios públicos, plan de equipamientos colectivos de salud y educación, patrimonio, plan vial y plan de espacio público, no aparecen consignadas puntualmente en el EOT, por esta razón no existe información específica ya sea en su descripción cartográfica y/o documental como en la delimitación de dichas áreas.

La formulación de la clasificación del territorio, tanto en cartografía como en documentos carece de monitoreo y seguimiento periódico concerniente que permita identificar espacialmente el suelo urbano, rural de protección y de expansión urbana (cuando aplica). Igualmente para el suelo de protección no se realiza cartográficamente la consolidación de las áreas de reserva que la componen: áreas para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales; áreas para el aprovisionamiento de los servicios públicos domiciliarios y la disposición final de residuos sólidos y líquidos y áreas expuestas a amenazas y riesgos no mitigables para la ubicación de asentamientos humanos.

La zonificación de los usos principales, complementarios y/o compatibles, dispuestos por el decreto 879 de 1998 o reglamentario, presentan inconsistencias en su implementación en el ámbito regional, por la falta de estandarización de

áreas y usos en dichas zonas que permita reglamentar el suelo de manera equitativa y sostenible.

El suelo de expansión urbana carece de mecanismos técnicos (cobertura de servicios públicos, población, condiciones y/o restricciones ambientales) que sustenten su delimitación, ante lo cual se observa que dichas áreas han sido sobre dimensionadas y subestimadas.

La falta de normas urbanísticas en el EOT, ha producido en su implementación ausencia de control físico y normativo por parte de las administraciones municipales sobre el uso y ocupación del territorio, de esta forma existen vacíos e incoherencias normativas en temas como amenazas y riesgos, medio ambiente y recursos naturales, vías y transporte, servicios públicos, equipamientos colectivos, espacio público, patrimonio, suelo y vivienda.

Los proyectos consignados, carecen de planteamientos regionales que permitan unificar acciones concretas a temas estratégicos regionales como: amenazas y riesgos, servicios públicos domiciliarios, sistema vial regional, vivienda y patrimonio.

De la misma forma la implementación y ejecución de los proyectos registrados en el Esquema de Ordenamiento Territorial, es casi nula a pesar de tener asignaciones presupuestales ya que estos han presentado niveles muy bajos en su ejecución debido a la falta de visión prospectiva de las administraciones de turno en los mismos periodos constitucionales dados para el corto, mediano y largo plazo; así como la desarticulación con las herramientas de planeación municipal y los programas de gobierno de cada alcalde.

Se consolidan proyectos en el programa de ejecución que no se encuentran estructurados en el plan, demostrando una desarticulación recíproca en los medios del ordenamiento territorial.

En definitiva el EOT presenta una fuerte desarticulación con relación a la información e identificación cartográfica periódica respecto a los elementos constitutivos del ordenamiento territorial, por lo tanto no se puede efectuar una medición efectiva careciendo entonces de parámetros de evaluación y seguimiento para detectar problemas en los flujos de información estadística, documental y cartográfica, además de valorar eficazmente la ejecución de los proyectos estructurados en el plan en temas como población, viviendas y edificaciones indispensables ubicadas en zonas de riesgo, cobertura y calidad de infraestructuras (servicios públicos, vías, equipamientos), déficit de vivienda y niveles de intervención de áreas protegidas y patrimonio.

## **12. RECOMENDACIONES GENERALES**

La administración municipal de Puerres y la comunidad en general debe considerar al Expediente Municipal como una herramienta eficaz para promover el seguimiento y evaluación de su EOT y así participar activamente en estos procesos.

Las futuras administraciones municipales deben tener en cuenta al Esquema de Ordenamiento Territorial en el momento de presentar su plan de desarrollo para articularlo armónicamente a través del programa de ejecución.

Delegar funcionarios especializados para monitorear el cumplimiento de los proyectos establecidos en el programa de ejecución del EOT, solicitándoles informes periódicos de los resultados alcanzados y los recursos asignados para evaluarlos en el Expediente Municipal.

Planeación municipal debe implementar y liderar una propuesta organizativa y operativa para retroalimentar los indicadores que hacen parte del Expediente Municipal y así mismo coordinar el monitoreo respectivo.

Las diferentes dependencias de la administración municipal deben trabajar coordinadamente para desarrollar eficazmente los contenidos del programa de ejecución del EOT.

En el momento de ajustar el EOT se debe tener muy en cuenta las reglamentaciones ordenadas por la ley, y al Expediente Municipal como principal directriz a seguir.

### **Recomendaciones de contenidos a revisar y ajustar:**

De acuerdo a los análisis de suficiencia, coherencia y la evaluación y seguimiento a la ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Puerres y en concordancia con las disposiciones contempladas por el artículo 28 de la ley 388 de 1997 y el decreto 4002 de 2004, se determinó las siguientes recomendaciones:

Temas objeto de revisión y como se deben incluir en el Esquema de Ordenamiento Territorial.

Contenidos y/o componentes que deben someterse a ajuste y el tipo de revisión que debe llevarse a cabo.

Determinación de los estudios técnicos que se deben adelantar para el proceso de revisión del EOT (tanto de orden regional como local).

Pertinencia de adelantar la revisión de contenidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 4002 de 2004.

Tipo de revisión que debe seguirse, modificación excepcional de normas urbanísticas, y ordinaria de acuerdo con los contenidos que se ven comprometidos.

**Elementos Objeto de Revisión y Ajuste y como se deben incluir en el EOT a partir de cada eje constitutivo.** Los siguientes contenidos deben ser complementados y ajustados, de acuerdo a las siguientes recomendaciones para ser incluidos dentro del proyecto de revisión y ajuste del EOT, como términos de referencia para emprender dicho proceso.

**Amenazas y Riesgos.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Implementar objetivos que permitan coadyuvar los medios del ordenamiento territorial formulados en el componente general del plan, de manera tal que permitan alcanzar fines comunes en el municipio, tendientes a prevenir y reducir los riesgos el territorio. Además se debe tener en cuenta contenidos como la reducción de la vulnerabilidad de viviendas y edificaciones indispensables ubicadas en zonas de amenaza alta por, sismo, remoción en masa, prevención y reducción de los riesgos causados por la ubicación de viviendas, personas y edificaciones indispensables en zonas de riesgo no mitigables técnicamente y/o financieramente; así como la falta de estudios técnicos que permitan una visión más clara de esta problemática.

Implementar estrategias articuladas con los objetivos entre las más trascendentes están las de clasificación del suelo, que permitan desarrollar procesos de mitigación, reasentamiento, mejoramiento integral de asentamientos, implementación y aplicación de las normas sobre el uso y ocupación del territorio, implementación de instrumentos de gestión del suelo contemplados por la ley 388 de 1997, así como el desarrollo de programas y proyectos en prevención y reducción de riesgos e implementación del Plan local de emergencia y contingencia - PLEC.

Articular el modelo de ocupación del territorio en el componente general con la determinación de áreas expuestas a amenazas y riesgos no mitigables para la ubicación de asentamientos humanos, las cuales deberán ser expresadas (descritas, delimitadas, georeferenciadas y normatizadas) en la clasificación del territorio en las diferentes categorías del suelo.

Complementar el modelo de ocupación del territorio en los componentes urbano y rural, con la determinación de áreas expuestas a amenazas y riesgos no

mitigables para la establecimiento de asentamientos humanos en zonas urbanas y rurales, las cuales deberán ser formuladas (descritas, delimitadas, georeferenciadas y normatizadas) en la clasificación del territorio en las diferentes categorías del suelo.

Implementar y disponer proyectos, en el programa de ejecución y documento de gestión y financiación del plan, a escala regional para prevención y reducción de riesgos que agrupen a la población municipal para propender un manejo integral en esta temática, para así fomentar el seguimiento y monitoreo de las zonas expuestas a amenazas y riesgos, fortalecimiento del Comité local de prevención y atención de desastres, acciones de mitigación y reducción del riesgo, procesos de reasentamiento, entre otros.

Complementar e Implementar programas y proyectos, en el programa de ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial, a escala rural tales como:

Educación: Capacitación, sensibilización y socialización de información a la comunidad (para promover espacios de reflexión sobre su territorio, las responsabilidades directas que tienen sobre la gestión de riesgo y las vías de participación y trabajo conjunto con las administraciones municipales.

Mejoramiento Integral de Asentamientos: Mejoramiento de vivienda en reforzamiento estructural, implementación de infraestructura de servicios públicos básicos, Implementación de infraestructura vial, y regularización urbanística y predial.

Reasentamiento: Reajuste al inventario de las viviendas en riesgo, estudio de riesgo, que incluya el diagnostico socioeconómico de la población, en las zonas pre identificadas como de alto riesgo no mitigable; determinación y diseño de alternativas habitacionales y negociación predial.

Reducción del Riesgo: Estudio de zonificación de amenazas vulnerabilidad y riesgos; diseño y priorización de acciones de mitigación a partir de los resultados de los estudios; construcción de obras para mitigación y seguimiento y monitoreo de las situaciones de riesgo en el municipio.

Complementar y ajustar los proyectos, en el programa de ejecución, en virtud de las propuestas establecidas en las recomendaciones anteriores, que comprendan temas esenciales como educación, mejoramiento integral de establecimientos, reasentamiento, reducción del riesgo y seguimiento y monitoreo de las condiciones de riesgo en el municipio.

Desarrollar medios temáticos en el EOT, que incluyan información e identificación cartográfica periódica respecto al elemento constitutivo de amenazas y riesgos, para propender un mejor desarrollo de este indicador.

Se debe modificar el EOT, en virtud de los complementos al tema, en el componente general, modelo de ocupación y programa de ejecución, de manera que estos elementos sean articulados y coherentes con los objetivos implementados; de la misma forma se deben reprogramar y modificar los proyectos urbanos planteados en el EOT, para que puedan cumplir con los objetivos propuestos, además estos proyectos deben ser formulados con el establecimiento de metas físicas y presupuestarias a corto mediano y largo plazo y sus responsables, lo cual debe ser armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del EOT.

**Servicios públicos.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Incluir información documental más específica del plan de servicios públicos domiciliarios en el EOT, en temas como: acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica, en donde se establezcan las proyecciones de ampliación de cobertura y mejoramiento de los sistemas respectivos, así como; las áreas de reserva para la construcción, ampliación, adecuación y/o mejoramiento de las infraestructuras dispuestas por el plan. De la misma forma se deben formular normas que permitan o restrinjan el uso y ocupación del territorio, en las áreas destinadas por el plan como áreas de reserva para el desarrollo de las infraestructuras referidas a estos servicios.

Complementar el modelo de ocupación del territorio en los componentes urbano y rural, en donde se determine el plan de servicios públicos para cada zona, conforme a: acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica, en donde se establezcan las proyecciones de ampliación de cobertura y mejoramiento de los sistemas respectivos, así como las áreas de reserva para la construcción, ampliación, adecuación y/o mejoramiento de las infraestructuras dispuestas por el Esquema de Ordenamiento Territorial.

Complementar los proyectos estructurados en el programa de ejecución, de manera tal que puedan cumplir con los objetivos y estrategias planteadas, estos proyectos deben ser implementados con el establecimiento de metas físicas y financieras a corto mediano y largo plazo y sus respectivos responsables, lo cual debe ser armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del plan teniendo muy en cuenta la visión prospectiva.

Plantear proyectos de carácter regional, en el programa de ejecución, que sean indispensables para el municipio en desarrollo de estrategias de índole regional como el plan de ordenamiento de la cuenca hidrográfica Rio Guátara, el plan de gestión integral de residuos sólidos - PGIRS, los sistemas regionales de tratamiento de aguas residuales y sistemas de interconexión eléctrica.

Se debe Complementar y articular los fines (visión y objetivos) con los medios (modelo de ocupación del territorio, estrategias, programas y proyectos) del

ordenamiento territorial de manera tal que estos elementos sean coherentes con los objetivos planteados en cuanto a cobertura y calidad, para los sistemas de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica). De la misma forma estos proyectos deben ser propuestos de manera tal que puedan cumplir con los objetivos programados y no respondan simplemente a ejecuciones financieras. Estos proyectos deben ser enunciados con el establecimiento de metas físicas y presupuestarias a corto mediano y largo plazo y responsables, lo cual debe ser armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipal dentro de la vigencia del EOT.

Desarrollar medios temáticos técnicos en el EOT, que incluyan información e identificación cartográfica periódica respecto al eje estratégico de servicios públicos domiciliarios especificando su ubicación, clasificación y determinación de las zonas a intervenir para alcanzar una mayor vigilancia de estos servicios, por otra parte los proyectos a formular deben propender a presentar avances en la calidad y cobertura de los sistemas de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.

Se debe complementar el Esquema de Ordenamiento Territorial, en cuanto al componente general, modelo de ocupación y programa de ejecución, para que estos elementos sean articulados y coherentes con los objetivos implementados, asimismo se deben reprogramar y modificar los proyectos urbanos planteados en el EOT, para que puedan cumplir con los objetivos planteados, estos proyectos deben ser propuestos con el establecimiento de metas físicas y presupuestarias a corto mediano y largo plazo y responsables, lo cual debe ser armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del EOT. Además se debe tener en cuenta las actuaciones y decisiones concernientes en el plan de ordenamiento de la cuenca hidrográfica del río Guátara, las cuales determinan fortuitamente, áreas de reserva para abastecimiento, modelo de ocupación del territorio, estrategias, normas y proyectos.

**Medio ambiente y recursos naturales.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Plantear estrategias de gestión del suelo y financiación de recursos, que permitan desarrollar procesos de conservación y protección de los recursos naturales, implementación y aplicación de las normas sobre el uso y ocupación del territorio, implementación de instrumentos de gestión del suelo contemplados por la ley 388 de 1997, programas de cooperación con áreas protegidas, así como el desarrollo de programas y proyectos en conservación y protección de los recursos naturales. Determinar en el componente general del EOT y en el modelo de ocupación del territorio las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, en donde se delimiten áreas del municipio y se implementen tratamientos de conservación activa, regeneración, mejoramiento y preservación estricta.

Implementar en los componentes urbano y rural del EOT, normas que permitan y/o restrinjan el uso y ocupación del territorio para las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, para el desarrollo de tratamientos y acciones tendientes a la conservación activa, regeneración y mejoramiento y preservación estricta de estas zonas.

En la formulación de programas y proyectos en el EOT, en el programa de ejecución se debe tener en cuenta temas esenciales para la conservación y protección de los recursos naturales tales como reforestación de fuentes hídricas, protección de áreas amortiguadoras, regeneración de áreas protegidas, educación ambiental, programas de incentivos, entre otros.

Desarrollar medios temáticos técnicos en el EOT, que incluyan información e identificación cartográfica periódica respecto al eje estratégico de medio ambiente y recursos naturales especificando su ubicación, clasificación y determinación de las zonas a intervenir para alcanzar un mayor control de estos, por otra parte los proyectos a formular deben detallar avances en cuanto a protección y conservación de los recursos naturales a corto, mediano y largo plazo.

Se debe complementar el EOT, en cuanto al componente general, modelo de ocupación y programa de ejecución para que estos elementos sean coherentes con los objetivos implementados, de la misma forma se deben reprogramar y modificar los proyectos establecidos, y por ende puedan cumplir con los objetivos trazados, estos proyectos deben ser formulados con el establecimiento de metas físicas y presupuestarias a corto mediano y largo plazo y responsables, lo cual debe ser armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del EOT.

**Vías y transporte.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Se debe ordenar y reprogramar correctamente la clasificación de los proyectos estipulados en el programa de ejecución dentro de las diferentes escalas (regional, urbana y rural), para así poder articular de una manera eficaz el modelo de ocupación del territorio teniendo muy en cuenta los fines (Visión y Objetivos) consignados en el EOT.

De la misma forma se debe enunciar en los componentes urbano y rural del Esquema de Ordenamiento Territorial, normas que permitan o restrinjan el uso y ocupación del territorio para las áreas de reserva destinadas a ampliación, mejoramiento, construcción, adecuación del sistema vial municipal.

Se deben Implementar Estudios de impacto ambiental para éstas actuaciones específicas, para determinar el mejor uso posible del medio ambiente y los recursos naturales.

Desarrollar medios temáticos técnicos en el Esquema de Ordenamiento Territorial, que incluyan información e identificación cartográfica periódica respecto al elemento constitutivo de vías y transporte especificando su ubicación y trazado, clasificación y determinación de las zonas a intervenir para alcanzar un mayor control, por otra parte los proyectos a formular deben demostrar progresos en cuanto a este indicador.

Se debe armonizar y complementar los fines (Visión y Objetivos) con los medios (estrategias, modelo de ocupación, programas y proyectos, normas), en virtud de las recomendaciones dadas al tema, para así alcanzar las metas proyectadas en el Esquema de Ordenamiento Territorial, de manera tal que no respondan simplemente a ejecuciones financieras. Estos proyectos deben ser formulados con el establecimiento de metas físicas y financieras a corto mediano y largo plazo y responsables, lo cual debe ser concertado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del plan.

**Espacio Público.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Mejorar los objetivos estructurados en el Esquema de Ordenamiento Territorial, de tal manera se propicien espacios tendientes a defender, recuperar, conservar y proteger el espacio público, y temas como la ampliación, adecuación, mantenimiento, construcción y recuperación del sistema de espacio público y acciones determinantes para la formulación de los objetivos del Esquema de Ordenamiento Territorial municipal.

Mejorar las estrategias formuladas en el Esquema de Ordenamiento Territorial e integrarlas con las estrategias de gestión del suelo y financiación de recursos, en el componente general del plan, y que a su vez permitan desplegar procesos encaminados a defender, recuperar, conservar y proteger el espacio público, la implementación y aplicación de las normas sobre el uso y ocupación del territorio, así como el desarrollo de programas y proyectos en conservación y protección del sistema de espacio público.

Implementar en el componente urbano del EOT, normas de uso y ocupación, para la construcción, ampliación, adecuación y/o mejoramiento de las infraestructuras dispuestas por el plan.

Implementar programas y proyectos a escala regional, urbana y rural, en el programa de ejecución, concerniente a ampliación, adecuación, mantenimiento, construcción y recuperación del sistema de espacio público, por ende se deben diseñar proyectos de manera tal que puedan cumplir con los objetivos planteados. Estos proyectos deben ser formulados con el establecimiento de metas físicas y financieras a corto mediano y largo plazo y responsables, lo cual debe ir

armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del EOT.

También se debe especificar una asignación presupuestal para la elaboración y ejecución de los proyectos estructurados en el plan.

Desarrollar medios temáticos técnicos en el Esquema de Ordenamiento Territorial, que incluyan información e identificación cartográfica periódica respecto al eje estratégico de espacio público especificando su ubicación, clasificación y determinación de las zonas a intervenir para propender una mayor incidencia en el espacio territorial, además los proyectos a implementar deben demostrar avances en cuanto a ampliación, adecuación, mantenimiento, construcción y recuperación del sistema de espacio público y acciones precisas para la formulación de los objetivos del esquema de ordenamiento territorial municipal.

Se debe complementar el Esquema de Ordenamiento Territorial, en virtud de las recomendaciones dadas al tema, de manera que estos elementos sean articulados y coherentes con los fines planteados, de la misma forma se debe desarrollar proyectos que puedan cumplir con los objetivos trazados, y con el establecimiento de metas físicas y financieras lo cual debe ir concertado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del EOT.

**Vivienda.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Implementar objetivos que permitan favorecer los medios del ordenamiento territorial formulados en el componente general del Esquema de Ordenamiento Territorial, de manera tal que permitan alcanzar fines comunes en el municipio, tendientes a aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la vivienda, temáticas que apunten a disminuir el déficit cualitativo (viviendas susceptibles de mejoramiento) y disminuir el déficit cuantitativo de vivienda (hogares con vivienda) son determinantes para la formulación de los objetivos del plan de ordenamiento territorial municipal, así como la falta de estudios técnicos que permitan una visión más exacta de esta problemática.

Mejorar las estrategias formuladas en el EOT, con la piezas estratégicas del ordenamiento territorial como la VIS, en los diferentes componentes del plan, y que permitan desarrollar programas de mejoramiento integral de asentamientos, programa de vivienda de interés social, aumentar la oferta de suelo para VIS y el desarrollo de instrumentos de gestión del suelo establecidos en la ley 388 de 1997.

Implementar normas de uso y ocupación del territorio en el componente urbano del EOT, de manera que se permitan o restrinjan usos del suelo en las áreas destinadas a vivienda.

Derivar proyectos de escala regional en el programa de ejecución, para que se puedan suplir déficits de vivienda a escala regional, tal y como puede suceder ante la eventualidad de un movimiento sísmico, causado por alguna falla geológica.

Desarrollar medios temáticos técnicos en el EOT, que incluyan información e identificación cartográfica periódica respecto al elemento constitutivo de vivienda especificando su ubicación, clasificación y determinación de las zonas a intervenir para alcanzar un mayor control.

Se debe complementar el Esquema de Ordenamiento Territorial, con las recomendaciones anteriormente mencionadas, y de esta forma los elementos sean articulados y coherentes con los objetivos propuestos, equivalentemente se deben reprogramar y modificar los proyectos urbanos programados en el plan, estos proyectos deben ser planteados con el establecimiento de metas físicas y financieras, lo cual debe armonizarse con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del Plan.

**Equipamientos Colectivos.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Implementar en los componentes urbano y rural del Esquema de Ordenamiento Territorial, normas que permitan o restrinjan el uso y ocupación del territorio, de las áreas de reserva para la construcción, ampliación, adecuación y/o mejoramiento de las infraestructuras dispuestas por el plan, para mejorar la cobertura y calidad de los equipamientos de salud y educación.

Complementar el modelo de ocupación del territorio en los componentes urbano y rural, con la determinación de las áreas de reserva para la construcción, ampliación, adecuación y/o mejoramiento de las infraestructuras dispuestas por el plan, para mejorar la cobertura y calidad de equipamientos de salud y educación.

Derivar proyectos a escala regional, en el programa de ejecución, para que se pueda suplir déficits de cobertura de equipamientos, tales como centros educativos y de salud a nivel regional y rural.

Desarrollar medios temáticos técnicos en el Esquema de Ordenamiento Territorial, que incluyan información e identificación documental y cartográfica periódica respecto a esta temática, especificando su ubicación y trazado, clasificación y determinación de las zonas a intervenir.

Se debe complementar el EOT, de tal manera que los elementos sean articulados y coherentes con los objetivos propuestos, De la misma forma se deben reprogramar y modificar los proyectos urbanos planteados en el Esquema de Ordenamiento Territorial, de manera tal que puedan cumplir con los objetivos expuestos. Estos proyectos deben ser formulados con el establecimiento de metas

físicas y financieras y debe ir armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del Plan.

**Patrimonio.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Implementar objetivos a escala regional, urbana y rural, en el componente general del Esquema de Ordenamiento Territorial, que permitan desarrollar fines comunes con la comunidad del municipio y sean tendientes a mejorar las condiciones de los bienes patrimoniales; y temas como la conservación y protección de los bienes muebles e inmuebles de carácter patrimonial, histórico, cultural y/o arquitectónico.

Determinar estrategias de gestión del suelo, financiación de recursos, y la implementación de instrumentos de gestión establecidos en la ley 388 de 1997, para que integren el componente general del Esquema de Ordenamiento Territorial, y permitan conservar y proteger los bienes patrimoniales del municipio.

Implementar en el componente urbano del Esquema de Ordenamiento Territorial, normas de uso y ocupación del territorio para determinar niveles de intervención del patrimonio en las áreas de reservas dispuestas para la conservación y protección de los bienes patrimoniales.

Complementar el modelo de ocupación del territorio en los componentes urbano y rural, con el fin de identificar, salvaguardar y mejorar las condiciones de los bienes patrimoniales.

Formular proyectos a escala regional, rural y urbana en el programa de ejecución y documento de gestión y financiación, para que de esta manera se realicen las acciones pertinentes de conservación y protección del patrimonio.

Desarrollar medios temáticos técnicos en el Esquema de Ordenamiento Territorial, que incluyan información e identificación cartográfica respecto a este eje estratégico, especificando su ubicación, conservación y protección de los bienes muebles e inmuebles de carácter patrimonial, histórico, cultural y/o arquitectónico.

Se debe complementar el EOT, de tal manera que los elementos sean articulados y coherentes con los objetivos planteados, con el modelo de ocupación de territorio, las estrategias de gestión del suelo y financiación recursos y los proyectos y programas concernientes a la conservación y protección del patrimonio. Por otra parte los proyectos deben ser estructurados con el establecimiento de metas físicas y financieras, lo cual debe ir armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del EOT.

**Suelo.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Se debe complementar y articular los fines (visión y objetivos) con los medios (modelo de ocupación del territorio, estrategias, programas y proyectos) del ordenamiento territorial de manera tal que estos elementos sean coherentes con los objetivos propuestos para este elemento, lo cual debe ser armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del Esquema de Ordenamiento Territorial.

En el componente urbano se deben implementar normas urbanísticas de carácter estructural y general de manera tal aparezcan registradas según las disposiciones contempladas por el artículo 15 de la ley 388 de 1997 y el decreto 564 de 2006. Además se deben citar normas urbanísticas de carácter complementario que permitan regularizar, aclarar e implementar las escasas normas de actuación urbanística registradas en el EOT.

Se deben estructurar lineamientos para la formulación de planes parciales, así como su delimitación y descripción sobre las actuaciones urbanas y de expansión urbana a desarrollar en virtud de las disposiciones contempladas por el artículo 19 y capítulos V y IX de la ley 388 de 1997 y el decreto 2181 de 2006.

Se debe actualizar el plan a las disposiciones que sobre el componente rural dispone el estatuto de desarrollo rural Ley 1152 de 2007 y el decreto 3600 de 2007, en referencia a uso y ocupación del territorio y figuras de planeación planteadas en estas normas tales como las unidades de planificación rural.

Por consiguiente se deben estructurar programas y proyectos que permitan la gestión de las diferentes categorías de suelo, de manera tal que puedan cumplir con los objetivos, modelo de ocupación del territorio (clasificación del territorio), instrumentos de gestión del suelo y estrategias de gestión del suelo y financiación planteados. Estos proyectos deben ser planteados con el establecimiento de metas físicas y financieras a corto mediano y largo plazo, lo cual debe ir armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del Plan.

Se debe complementar el plan, en virtud de las recomendaciones dadas al tema (determinados en los puntos anteriores), de manera que estos elementos sean articulados y coherentes con los objetivos planteados, el modelo de ocupación de territorio planteado para la zona urbana y rural, y las estrategias de gestión del suelo y financiación de recursos.

Desarrollar medios temáticos técnicos en el Esquema de Ordenamiento Territorial, que incluyan información e identificación cartográfica periódica respecto a este eje estratégico, especificando su ubicación, categorización, impacto producido, entre otros.

Se debe complementar el EOT, de tal manera que los elementos sean articulados y coherentes con los objetivos planteados, el modelo de ocupación de territorio planteado para la zona urbana y rural, las estrategias de gestión del suelo y financiación recursos y los proyectos y programas concernientes a este eje estratégico, por otra parte los proyectos deben ser estructurados con el establecimiento de metas físicas y financieras a corto mediano y largo plazo y debe ir armonizado con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del Esquema de Ordenamiento Territorial.

**Sistemas Productivos.** Se debe complementar el EOT con los siguientes aspectos:

Implementar objetivos que permitan favorecer los medios del ordenamiento territorial formulados en el componente general del Esquema de Ordenamiento Territorial, para que se pueda alcanzar fines comunes, tendientes a aumentar y mejorar las condiciones de productividad en el municipio.

Elaborar proyectos a escala regional y urbana en el programa de ejecución, para que garantice actuaciones de mejoramiento de las condiciones productivas del municipio.

Los proyectos a estructurar deben empezar por mejorar las condiciones de vida de la población local, de acuerdo a los niveles de intervención planteados en el Esquema de Ordenamiento Territorial.

Se debe complementar el EOT, de tal manera que los elementos sean articulados y coherentes con los objetivos planteados, el modelo de ocupación de territorio planteado para la zona urbana y rural, las estrategias de gestión del suelo y financiación recursos y los proyectos y programas de fomento a sistemas productivos; por otra parte los proyectos deben ser programados con el establecimiento de metas físicas y financieras a corto mediano y largo plazo y deben armonizar con los respectivos planes de desarrollo municipales dentro de la vigencia del plan.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE, Ángela. Ordenamiento Ambiental Territorial y Gestión Ambiental. Ministerio del Medio Ambiente - CIDER. El Ordenamiento Ambiental del Territorio. Panel de Expertos. Memorias. Sasaima: Agosto de 1996. 180 p.

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO. Ordenanza N°40 de 1944 y 030 de 1987, por lo cual se definen los límites municipales. Pasto.

AZPURUA, Pedro Pablo. Definición y Alcance de la Ordenación del Territorio. En Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVI No. 62. Junio 1982. 120 p.

BARNEY, Cecilia. Introducción al taller. En IGAC, sobre ordenamiento territorial, conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común, Citado por Massiris Cabeza, Ángel. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos. Santa Fe de Bogotá. 2006. 250 p.

BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Editorial CEREC. Santa Fe de Bogotá, D.C. 1996. 179 p.

CAICEDO RUBIANO, Iván Hernando. (2005) Taller de Asistencia Técnica para la Implementación del Expediente Municipal.

CENTRALES ELECTRICAS DE NARIÑO, CEDENAR, Registro de suscriptores del municipio de Puerres, 2009.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Constitución Política de Colombia de 1991. art. 320 p.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley. 152. (15, julio, 1994). Por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41450.

COLOMBIA .CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley. 388. (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. no. 43091.

COLOMBIA, Ministerio de Desarrollo Económico, Dirección General de Desarrollo Territorial y Urbano. Evaluar el Ordenamiento y la Gestión Territorial. Manual para la conformación y administración de los expedientes municipales, Bogotá, septiembre de 2002.

CRIOLLO LARA, Ruth Amanda y ORDOÑEZ DELGADO, Judith Marybel. Implementación del Expediente Municipal como Herramienta Evaluadora del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de La Unión Nariño. San Juan de Pasto, 2007, p. 129 -130. Trabajo de grado (Geógrafos). Universidad de Nariño. Facultad de Ciencias Humanas. 133 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, DANE. Registro poblacional del municipio de Puerres. Pasto, 1993.

DOMÍNGUEZ, Camilo. Geografía política y ordenamiento territorial. En: Revista planeación metropolitana, números 7-14. Medellín: 1993. 52 p.

EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE PUERRES, ESERP, Registro de suscriptores del municipio de Puerres, 2009.

GÓMEZ OREA, Domingo. Ordenación del Territorio: Una aproximación desde el medio físico: Instituto Tecnológico Geominero de España: Madrid. 1994. 238 p.

HILDEBRAND, Andreas. Política de ordenación del territorio. Citado por VELAZQUEZ TORRES, David y CASTILLO VILLANUEVA Lourdes. Ciudad y organización espacial. México: 2007. 450 p.

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Bases Conceptuales y Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental. Editorial. Linotipia Bolívar. Santa fe de Bogotá D.C junio 1997. 350 p.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Bases Ambientales para el Ordenamiento Territorial Municipal. Ley 388 de 1997 Santa fe de Bogotá 1997.

MÜLLER, Jan. El sistema de ordenamiento territorial en Alemania. Citado por MASSIRIS CABEZA, Ángel. Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Bogotá: 2005. 122 p.

MUNICIPIO DE PUERRES. Documento Acuerdo, Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Puerres, Puerres, junio de 2001. 59 p.

MUNICIPIO DE PUERRES. Documento Técnico, ajuste al Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Puerres, Puerres, junio de 2004. 109 p.

MUNICIPIO DE PUERRES. Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Puerres 1998 – 2000. Puerres 1998.285 p.

MUNICIPIO DE PUERRES. Plan de Desarrollo Estratégico del municipio de Puerres 1998 – 2000. Puerres 1998. 147 p.

PATIÑO NARVAEZ, Nicolás Alexander y ROSERO QUINTAZ, Álvaro Hernán. Elaboración del Expediente Municipal como parte del Proceso de Ordenamiento Territorial de Linares en el Departamento de Nariño. San Juan de Pasto, 2006, p. 116 -117. Trabajo de grado (Geógrafos). Universidad de Nariño. Facultad de Ciencias Humanas. 123 p.

RODRIGUEZ, Jahir. El Ordenamiento Territorial de cara al País. Fondo Editorial. Universidad de Manizales, serie Ciencias Sociales. Vol. 1. 1992. 368 p.

VEGA RIVERA, Cristhian Eduardo y PALACIOS IBARRA, Nelson Rafael. Modelo de Ordenamiento Territorial para el municipio de Funes. San Juan de Pasto, 2007, p. 110. Trabajo de grado (Geógrafos). Universidad de Nariño. Facultad de Ciencias Humanas. 114 p.

## **NETGRAFÍA**

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Ley de Desarrollo Territorial [en línea] Disponible en Internet: [www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.htm](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.htm). [citado el 20-09-2009]

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Ley de Desarrollo Territorial en [en línea]: Disponible en Internet: [www.minambiente.gov.co/vivienda/presentacion.htm](http://www.minambiente.gov.co/vivienda/presentacion.htm) [citado el 28-10-2009]

<http://www.puerres-Nariño.gov.co/sitio.Shtml?> [citado el 20-09-2009]

<http://es.wikipedia.org/wiki/>. [citado el 20-09-09]