



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

LA ARMONÍA ENTRE EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) Y EL
PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM) EN LA CONSTRUCCIÓN DEL
TERRITORIO MUNICIPAL: LA MALLA VIAL, LOS EQUIPAMIENTOS Y EL
ESPACIO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ EN EL PERIODO 2000-
2011

Admón. ÓSCAR LEONARDO SIATOYA MELLIZO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO

BOGOTÁ, NOVIEMBRE 2015

Pontificia Universidad Javeriana
Maestría en Planeación Urbana y Regional
Facultad de Arquitectura y Diseño



LA ARMONÍA ENTRE EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) Y EL
PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM) EN LA CONSTRUCCIÓN DEL
TERRITORIO MUNICIPAL: LA MALLA VIAL, LOS EQUIPAMIENTOS Y EL
ESPACIO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ EN EL PERIODO 2000-
2011

Admón. ÓSCAR LEONARDO SIATOYA MELLIZO

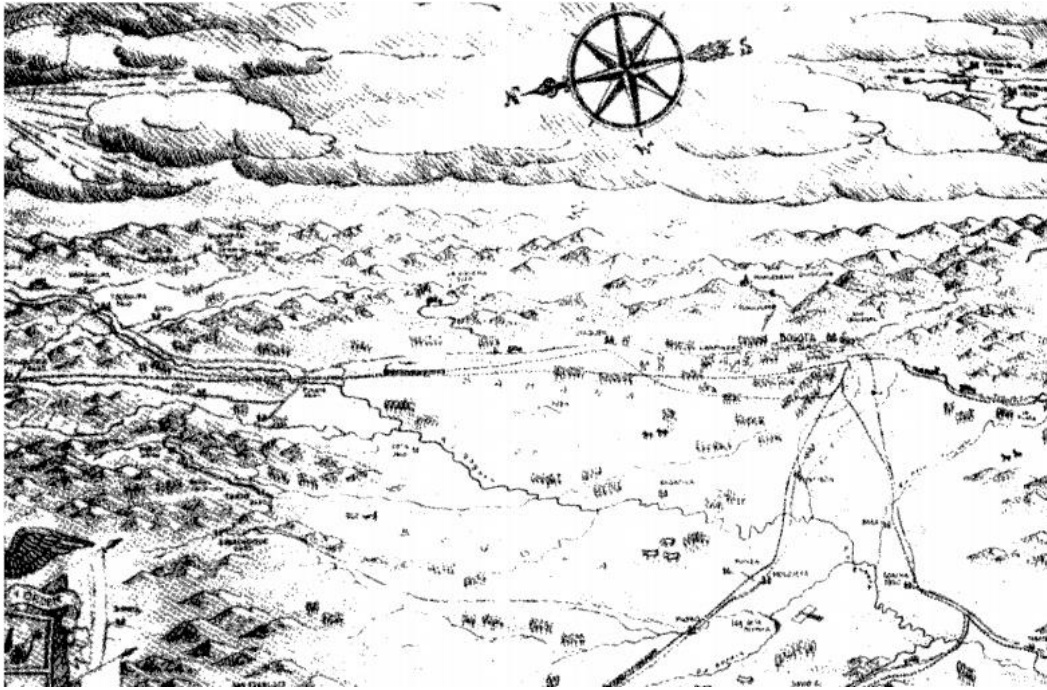
Asignatura: Trabajo de Grado

Director: Dr. Arq. JULIO CÉSAR GÓMEZ SANDOVAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO

BOGOTÁ, NOVIEMBRE 2015

Pontificia Universidad Javeriana
Maestría en Planeación Urbana y Regional
Facultad de Arquitectura y Diseño



Fuente: (Bogotá, 2000, pág. 22)

“Cómo planificar el desarrollo de un territorio sin conocer su historia”.

El autor



Contenido

| | |
|--|----|
| Grafica..... | 8 |
| Mapas..... | 9 |
| Registros fotográficos | 10 |
| Anexo | 12 |
| INTRODUCCIÓN | 15 |
| 1. ANTECEDENTES | 17 |
| 1.1.1. El problema de investigación | 18 |
| 1.1.2. Las causas fundamentales del problema | 18 |
| 1.1.4. El Concepto de proyecto..... | 23 |
| 1.1.5. La metodología utilizada | 25 |
| 1.1.5.1. La etapa de identificación | 25 |
| 1.1.5.2. La etapa de análisis de la Información | 27 |
| 1.1.5.3. La etapa de evaluación..... | 27 |
| 1.2. LA NORMATIVIDAD | 29 |
| 1.2.1. La Constitución política de Colombia de 1991..... | 29 |
| 1.2.2. La Ley 152/1994: “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” | 33 |
| 1.2.3. La Ley 388/1997: “Ley de desarrollo territorial, clasificación del territorio (POT) y Plusvalía” ³⁴ | |
| 1.2.4. El proceso de la planeación urbanística en Colombia..... | 36 |
| 1.3. La Planeación en Colombia..... | 38 |
| 1.3.1. La descentralización de las entidades territoriales locales, cambios legislativos e institucionales que han orientado la modernización del Estado | 39 |
| 1.3.2. Los primeros pasos de la descentralización, 1968-1990..... | 41 |
| 1.3.3. La consolidación de la descentralización en la Constitución Política de 1991 | 41 |



| | |
|--|----|
| 1.3.4. La planeación y el desarrollo institucional | 43 |
| 1.3.5. La tendencia para el futuro: lograr mejorar las condiciones de vida de los habitantes de municipios y departamentos desde las instituciones públicas..... | 44 |
| 1.4. Los Planes de Ordenamiento Territorial..... | 46 |
| 1.5. La vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial: el caso de Tocancipá | 49 |
| | |
| 2. EL ANÁLISIS..... | 51 |
| | |
| 2.1. LA VISIÓN Y LA ESTRUCTURA DEL POT DE 2000 (Decreto 228)..... | 51 |
| | |
| 2.1.1. Análisis proyectos programados en el POT 2000 | 53 |
| 2.2. Visión y estructura del Plan de Desarrollo 2001-2003, “Experiencia para el desarrollo social” (Acuerdo 10) | 56 |
| | |
| 2.2.1. Análisis de los proyectos programados en el Plan de Desarrollo: “Experiencia para el Desarrollo Social” | 58 |
| 2.3. Visión y estructura del Plan de Ordenamiento Territorial revisión y ajustes 2005 “Acuerdo 11” | 64 |
| | |
| 2.3.1. Análisis de proyectos programados en el POT 2005 | 65 |
| 2.4. Visión y estructura del Plan de Desarrollo 2004 – 2007: “Acción y Bienestar” (Acuerdo 06). 68 | |
| | |
| 2.4.1. Análisis de los proyectos programados en el: PDM 2004-2007 | 69 |
| 2.5. Visión y estructura del Plan de Ordenamiento Territorial de 2010 (Acuerdo 09) | 75 |
| | |
| 2.5.1. Análisis de los proyectos programados en el POT 2010..... | 76 |
| 2.6. Visión y estructura del Plan de Desarrollo 2008 - 2011: “Tocancipá, Social y Productiva” (Acuerdo 04) | 80 |
| | |
| 2.6.1. Análisis de los proyectos programados en el PDM 2008 - 2011 | 82 |
| 2.7. Los proyectos rurales propuestos en el periodo de estudio 2000 – 2011, tanto en el POT como en los PDM..... | 88 |



| | |
|---|-----|
| 3. EVALUACIÓN DE LA ARMONÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO POT Y PDM..... | 89 |
| 3.1. Evaluación del primer periodo de ejecución presupuestal 2001 – 2003, con respecto a los propuestos en el POT y PDM de esta vigencia..... | 89 |
| 3.2. Evaluación del segundo periodo de ejecución presupuestal 2004 – 2007, con respecto a lo propuesto en el POT y PDM de esta vigencia..... | 94 |
| 3.3. Evaluación del tercer periodo de ejecución presupuestal 2008 – 2011, con respecto a lo propuesto en el POT y PDM de esta vigencia..... | 98 |
| 3.4. La consolidación de los proyectos propuestos en el POT 2000 - 2011 | 103 |
| 3.5. La consolidación de los proyectos programados en los PDM 2001 - 2011 | 105 |
| 3.6. El modelo de ocupación consolidado 2000 – 2011 | 107 |
| | |
| CONCLUSIONES | 115 |
| RECOMENDACIONES | 123 |
| BIBLIOGRAFIA | 134 |



Tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Municipio con instrumentos de Ordenamiento Territorial | 46 |
| Tabla 2. Proyección para la revisión y ajuste del instrumento de ordenamiento territorial | 47 |
| Tabla 3. Proyectos POT y PDM programados y proyectos ejecutados 2000 - 2003 | 61 |
| Tabla 4. Proyectos POT y PDM programados y proyectos ejecutados 2004 - 2007 | 73 |
| Tabla 5. Proyectos POT y PDM programados y proyectos ejecutados 2008 - 2011 | 85 |
| Tabla 6. Porcentaje de ejecución Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo vigencia 2001 - 2003..... | 90 |
| Tabla 7. Porcentaje de ejecución Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo vigencia 2004 - 2007..... | 94 |
| Tabla 8. Porcentaje de ejecución Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo 2008 - 2011 | 98 |
| Tabla 9. Alcaldes del municipio de Tocancipá electos por voto popular 1988 - 2012..... | 130 |
| Tabla 10. Crecimiento poblacional del municipio de Tocancipá | 133 |



Grafica

| | |
|---|-----|
| Grafico 1. Pasos para construir un proyecto..... | 23 |
| Grafico 2. Línea de tiempo instrumento de ordenamiento e inversión municipal de Tocancipá | 50 |
| Grafico 3. Porcentaje de cumplimiento de proyectos en el POT vs PDM 2001 - 2003..... | 90 |
| Grafico 4. Porcentaje de cumplimiento de proyectos en el POT y PDM 2004 – 2007 | 94 |
| Grafico 5. Porcentaje de cumplimiento proyectos POT vs PDM 2008 - 2011 | 98 |
| Grafico 6. Per capital provincia Sabana Centro..... | 132 |



Mapas

| | |
|---|-----|
| Mapa 1. Municipio con instrumentos de Ordenamiento Territorial | 46 |
| Mapa 2. Municipios para revisión y ajuste del instrumento de ordenamiento territorial | 47 |
| Mapa 3. Proyectos POT programados año 2000 | 53 |
| Mapa 4. Proyectos PDM programados 2001 - 2003 | 59 |
| Mapa 5. Proyectos POT programados 2005 - 2010 | 66 |
| Mapa 6. Proyectos PDM programados 2004 - 2007 | 71 |
| Mapa 7. Proyectos POT programados 2010 | 78 |
| Mapa 8. Proyectos PDM programados 2008 - 2011 | 83 |
| Mapa 9. Ejecución presupuestal 2001 - 2003..... | 92 |
| Mapa 10. Ejecución presupuestal 2004 -2007..... | 96 |
| Mapa 11. Ejecución presupuestal 2008 - 2011..... | 100 |
| Mapa 12. Proyectos programados POT 2000 - 2011 | 104 |
| Mapa 13. Proyectos programados PDM 2001 - 2011 | 106 |
| Mapa 14. Proyectos ejecutados 2001 - 2011 | 108 |
| Mapa 15. Orto_foto proyectos ejecutados 2001 - 2011..... | 109 |



Registros fotográficos

| | |
|--|-----|
| Registro fotográfico 1. Vía pie de monte vereda Canavita | 55 |
| Registro fotográfico 2. Predio el "Manantial" casco urbano | 55 |
| Registro fotográfico 3. Vía Colpapel vereda Canavita | 55 |
| Registro fotográfico 4. Calle 13 casco urbano | 60 |
| Registro fotográfico 5. Calle 16 casco urbano | 60 |
| Registro fotográfico 6. Proyección calle 15 | 67 |
| Registro fotográfico 7. Proyección calle 4ta | 67 |
| Registro fotográfico 8. Predio el "Manantial" casco urbano | 67 |
| Registro fotográfico 9. Predio proyecto nuevo Colegio Departamental de Tocancipá | 72 |
| Registro fotográfico 10. Predio finca Sevilla (programa adulto mayor) | 72 |
| Registro fotográfico 11. Predio plaza de mercado y frigorífico | 72 |
| Registro fotográfico 12. Proyección vía carrera 8a casco urbano | 79 |
| Registro fotográfico 13. Proyección variante Briceño - Tunja - Sogamoso (BTS) | 79 |
| Registro fotográfico 14. Predio el "Manantial" casco urbano | 79 |
| Registro fotográfico 15. Predio Ciudadela Cultural y de Turismo | 84 |
| Registro fotográfico 16. Predio hospital "Nuestra señora del Tránsito" | 84 |
| Registro fotográfico 17. Vía que conduce del sector la Trampa al sector Quindingua vereda la Esmeralda (antigua Carretera Central del Norte) | 93 |
| Registro fotográfico 18. Vía que conduce de Tocancipá a Zipaquirá por la vereda la Fuente | 93 |
| Registro fotográfico 19. Carrera séptima (antigua Carretera Central del Norte) | 93 |
| Registro fotográfico 20. Vía vereda el Porvenir | 97 |
| Registro fotográfico 21. Nuevo Colegio Departamental Tocancipá | 97 |
| Registro fotográfico 22. Calle 17 urbanización "Las Esmeraldas" | 97 |
| Registro fotográfico 23. Anillo vial vereda Verganzo | 101 |
| Registro fotográfico 24. Vía sector Buenos Aires parte alta | 101 |
| Registro fotográfico 25. Vía sector Buenos Aires parte baja | 101 |
| Registro fotográfico 26. Salón comunal vereda la Esmeralda | 102 |
| Registro fotográfico 27. Salón comunal vereda Canavita sector Buenos Aires parte alta | 102 |
| Registro fotográfico 28. Cancha múltiple sector San Victorino vereda Canavita | 102 |
| Registro fotográfico 29. Calle 15 entre transversal 7 y vía férrea | 110 |
| Registro fotográfico 30. Vía sector Buenos Aires parte alta | 110 |
| Registro fotográfico 31. Vía vereda la Esmeralda parte baja | 110 |
| Registro fotográfico 32. Anillo vial vereda Verganzo | 111 |
| Registro fotográfico 33. Vía vereda la Esmeralda sector la Virgen | 111 |
| Registro fotográfico 34. Carrera 8 casco urbano | 111 |
| Registro fotográfico 35. Calles y Carreras urbanización Altos de San Miguel casco urbano | 112 |
| Registro fotográfico 36. Cancha múltiple vereda la Esmeralda sector Corchuelo | 112 |
| Registro fotográfico 37. Ciudadela Cultural y de Turismo | 112 |



| | |
|--|-----|
| Registro fotográfico 38. Predio Parque los Patos | 113 |
| Registro fotográfico 39. Carrera Séptima | 125 |
| Registro fotográfico 40. Colegio Departamental de Tocancipá | 127 |
| Registro fotográfico 41. Puente vehicular sobre el río Bogotá vereda la Fuente | 127 |
| Registro fotográfico 42. Escudo de Tocancipá | 131 |



Anexo

| | |
|-------------------------------------|-----|
| Anexo 1. Historia de Tocancipá..... | 126 |
|-------------------------------------|-----|



Línea de investigación

Investigación: políticas urbanas

Línea de investigación: gobernabilidad, gobierno, gobernanza, políticas económicas y políticas públicas.



Objetivos

Objetivo General

Analizar y evaluar la armonía entre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), revisiones y ajustes, y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), en relación con los proyectos propuestos en los atributos tales como: malla vial, el espacio público y equipamientos en la construcción y desarrollo del municipio de Tocancipá-Cundinamarca.

Objetivos Específicos

- Identificar los proyectos tanto del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) revisiones y ajustes, como de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), en relación con los proyectos programados respecto a los atributos de la malla vial, espacio público y equipamientos.
- Describir y analizar los proyectos programados en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), en lo respectivo a los atributos de malla vial espacio público y equipamientos.
- Determinar la armonía entre la ejecución de los proyectos en los atributos de la malla vial, el espacio público y los equipamientos, de acuerdo con los proyectos programados en los instrumentos de planificación, Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM).



INTRODUCCIÓN

La presente investigación surge como una preocupación por el desarrollo del territorio, en donde no se observa la materialización de un modelo de ocupación. El territorio colombiano ha tenido un desarrollo importante en los últimos 20 años, en especial en la región andina, razón por la cual se consideró importante para esta investigación revisar cómo se han venido aplicando los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial a nivel municipal.

El artículo 288 de la Constitución Política sobre el régimen territorial y los artículos 58, 80, 82, 311, 313, 334 sobre desarrollo territorial dan origen a la Ley 152 de 1994, ley orgánica del Plan de Desarrollo “Plan de Desarrollo Municipal, concejos territoriales de planeación y formulación del Plan de Ordenamiento Territorial”. Igualmente, para continuar con la reglamentación del desarrollo territorial en Colombia, entra en vigencia la Ley 388 de 1997, ley de desarrollo territorial “Clasificación del territorio, Planes de Ordenamiento Territorial y plusvalía”.

Se tomó como caso de estudio el municipio de Tocancipá Cundinamarca, por ser un municipio que se encuentra en la provincia sabana centro, dentro de la cual presenta uno de los mayores índices de crecimiento poblacional, según estudio “ciudades sostenibles sabana centro” elaborado por la Universidad de la Sabana en conjunto con el BID. Adicionalmente el municipio de Tocancipá tiene una ubicación geográfica privilegiada, respecto a los demás municipios de la provincia, lo cual lo hace un territorio atractivo para la instalación de un gran número de industrias y parques logísticos, tomando la connotación de “capital industrial” del norte de la sabana centro.

El objetivo de la presente investigación fue analizar y evaluar la armonía que existe entre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), sus revisiones y ajustes respecto a los tres Planes de Desarrollo Municipal, en relación con los proyectos propuestos en los atributos tales como: malla vial, espacio público y equipamientos, y cómo estos han construido y desarrollado el municipio de Tocancipá; para esto se desarrolló una investigación de tipo evaluativo.

Para lograr la implementación y la ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial, se requiere de una visión amplia de la realidad económica, social, cultural, político-administrativa y ambiental del territorio, lo que conduce a realizar un análisis más preciso de las debilidades y oportunidades y de las fortalezas y



amenazas presentes en el territorio que influyen en la formulación de las políticas, objetivos, programas y proyectos.

En esta perspectiva, se realizó la identificación de los proyectos programados en el Plan de Ordenamiento Territorial, y las dos revisiones y ajustes realizados en el periodo de investigación, se procedió a realizar la geo_referenciación de estos e igual se procedió con los tres Planes de Desarrollo. Una vez identificados los proyectos en el mapa, se inició la caracterización de la ejecución presupuestal con el fin de corroborar lo programado con respecto a lo ejecutado.

Como resultado de la presente investigación, se encontró que el municipio de Tocancipá en el proceso de desarrollo de ocupación del territorio en el periodo 2000 – 2011 no evidenció una armonía decisiva (contundente) entre los instrumentos Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo Municipal, en lo que se refiere a los atributos evaluados: malla vial, equipamientos y espacio público.



1. ANTECEDENTES

Como fundamento de esta investigación se tomó como base la Constitución Política, la cual en su articulado, en lo respectivo al desarrollo del territorio, reconoció que debía entrar en vigencia una reglamentación al respecto. Es así como nace la Ley 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997, que, a su vez, dieron origen respectivamente al Plan de Desarrollo Municipal y al Plan de Ordenamiento Territorial, entendiendo que estos dos instrumentos de ordenamiento y de desarrollo deben tener armonía en lo que respecta a los programas y proyectos planteados en ellos, así como se ve a continuación:

Artículo 41. (Ley 152 / 94) Planes de acción en las entidades territoriales. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial (Congreso de la República de Colombia, 1994).

Artículo 21. (Ley 388 / 97) Armonía con el Plan de Desarrollo del Municipio. El Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio (Congreso de la República de Colombia, 1997).



1.1.1. El problema de investigación

La pregunta que orienta esta investigación es: ¿Hay armonía entre los proyectos programados en el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal respecto a los atributos de la malla vial, el espacio público y los equipamientos para la consolidación de un modelo de ocupación en el municipio de Tocancipá?. De acuerdo a la Ley 388 de 1997, en Colombia los Planes de Desarrollo Municipal deben armonizarse con el Plan de Ordenamiento Territorial, siendo éste un instrumento de largo plazo con el cual se realiza una planificación en prospectiva de la ocupación de un territorio. Ésta es la razón por la cual después de transcurrir tres periodos constitucionales de la vigencia de los Planes de Ordenamiento Territorial adoptados a partir de la vigencia de la norma, es pertinente realizar una evaluación para determinar si los instrumento de planificación y de desarrollo han cumplió con el propósito con el cual fueron diseñados.

1.1.2. Las causas fundamentales del problema

Según Brand (2001), el ordenamiento territorial consta de varios pasos, uno de ellos es el proceso social o concertación el cual sirve de complemento en la armonía entre el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal. El objetivo del Ordenamiento Territorial es identificar las necesidades reales de una comunidad asentada en el territorio y, así, dar soporte a la formulación de los lineamientos que ayuden a minimizar la desigualdad en el territorio.

Lo deseable quizás sería que los municipios realizaran un solo plan que reúna de manera integral y armónica el Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Municipal. Sin embargo, esto presenta algunas dificultades, en particular la diferencia en la vigencia que corresponde a cada tipo de plan. En este sentido, los Planes de Desarrollo Municipal se formulan a cuatro años, en tanto que los Planes de Ordenamiento Territorial se formulan a largo plazo. Es aquí donde se evidencia una desarticulación en la formulación de los planes teniendo en cuenta que el Plan de Desarrollo Municipal se construye con la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial y no viceversa como se evidencia en esta investigación.



El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizó el primer balance general de los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia en el cual se encontró que cerca del 60% de los POT analizados tienen mal planteadas las políticas, objetivos y estrategias y el 7% no las definió. Lo anterior teniendo en cuenta que los objetivos no corresponden a una acción específica y las estrategias no establecen con claridad el camino para cumplir los objetivos, y en algunos casos no existe articulación clara entre las políticas, objetivos y estrategias, en otros no se estructura de manera jerárquica.

Pasadas ya dos décadas, en las cuales se hicieron evaluaciones separadas y parciales de los dos procesos de planeación del y en el territorio todo lleva a pensar que el enfoque de los Planes de Ordenamiento Territorial y de los Planes de Desarrollo Municipal necesita cambios en el proceso tanto de formulación como de implementación. Por un lado, se hace necesario generar un marco institucional integral en el cual exista mejor fluidez interinstitucional de información, complementación de acciones y coordinación estrecha en la elaboración de estudios diagnósticos y prospectivos y en la formulación y en la ejecución de planes y proyectos a nivel nacional, departamental y municipal. Al igual, el ordenamiento del territorio necesita realizar un proceso de identificación precisa de problemas básicos, inherentes al bienestar social, la sostenibilidad ecológica del uso de los recursos naturales, la sostenibilidad cultural de los proyectos de inversión y el equilibrio espacial del desarrollo. Para cumplir con el espíritu de la Ley 388 de 1997, los POT deben incluir una intención de programar y de ejecutar el ordenamiento territorial que atienda a dichos problemas y preguntarse los medios con los que se les irá dando solución.

En este orden de ideas, los Planes de Ordenamiento Territorial están orientados a resolver problemas existentes en el territorio, con el fin de lograr un modelo de ordenamiento territorial que cumpla con las necesidades reales de los habitantes de este. Para este fin, es necesario conocer los medios y recursos que se tienen disponibles para su implementación y ejecución. Para lograr la implementación y la ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial, se requiere de una visión profunda de la realidad económica, social, cultural, político-administrativa y ambiental del territorio, lo que conduce a un análisis más preciso de las debilidades y fortalezas, y de las amenazas y oportunidades presentes en el



territorio que influyen la formulación de las políticas, objetivos, programas y proyectos.

1.1.3. Las relaciones entre planeación, organización institucional y gobernabilidad

El eje central de la democracia participativa en Colombia es la organización ciudadana, es decir, la capacidad que tenga la ciudadanía para juntarse y organizarse de acuerdo con sus intereses o aspiraciones. En ese orden de ideas, la democracia de participación supera la toma de decisión y la delegación por el voto y reemplaza las actuaciones individuales por la acción colectiva entorno a intereses del mismo tipo.

Si bien es cierto que la Constitución de 1991 abrió un espacio importante a la democracia participativa, es preciso reconocer que su consolidación es lenta y difícil, igual no podemos olvidar que por más de ciento cincuenta años han imperado prácticas centralistas y representativas cuya modificación o eliminación requiere esfuerzos y acciones que van más allá de los cambios constitucionales y legales, ya que estas prácticas están ligadas a los intereses de las clases que ostentan el poder económico y político en el país.

La participación en Colombia tiene enormes antecedentes (*La participación desde el Estado o desde la sociedad civil*) y ha sido el resultado de diversos procesos, cada uno de los cuales le ha aportado elementos que le permiten tener un espacio en el contexto político del país, no obstante, para su consolidación se requiere todavía de un largo proceso de maduración

Tanto la participación desde el Estado como la desde la sociedad civil han sido creadas y/o patrocinadas por el Estado, mientras que otras son el resultado de maduraciones internas dentro de la sociedad. Según Munera otras formas de participación como el sindicalismo o los movimientos sociales, han tenido su génesis en los inconformismos sociales. Desde la perspectiva de su creación, es apenas lógico que la participación social tiene mayor independencia y autonomía que la participación de origen estatal, ya que en procesos de participación lo que entra en discusión en últimas es la cesión de espacios de poder y decisión. Un Estado centralista con una clase política dominante no está interesado en ceder



estos espacios y los que promueve terminan siendo formas de consolidación de sus prácticas.

Se puede decir que desde sus orígenes, pero con mucho más énfasis en la segunda mitad del siglo XX, la participación ha sido un mecanismo de presión para la descentralización; la solicitud permanente de acercar las decisiones sobre servicios públicos y sociales a la comunidad, para permitir que esta gestión se dé desde los entes territoriales, se sustenta en la evidencia empírica de que en la medida que se acerque la oferta a la ciudadanía esta se optimiza; entonces, esta idea fue haciendo mella en las gastadas estructuras centralistas, e influyó tanto en la reforma de 1986 como en la elaboración de la nueva Constitución en 1991.

El Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo en Colombia (PNUD) define la democracia como una forma de organización del poder que implica en el buen funcionamiento del Estado, que tiene en el sistema electoral un elemento fundamental pero que no se reduce a las elecciones y, que por lo tanto, implica el ejercicio de una ciudadanía integral. En este sentido, el PNUD Colombia tiene como uno de sus fines centrales contribuir al pleno ejercicio de una democracia de ciudadanía, a través del fortalecimiento de instituciones democráticas a nivel nacional y local, así como de la sociedad civil, con miras al logro de los objetivos del milenio. En ese sentido, promueve el buen gobierno, la transparencia y la participación activa de ciudadanos y ciudadanas en los procesos públicos de toma de decisiones.

La gobernabilidad se basa en los grados de confianza que exista entre gobernantes y gobernados. En la medida en que los gobernantes generen confianza en los gobernados, su gobierno será más legítimo, y en la medida en que estos confíen en aquellos su gestión podrá ser más eficiente. De igual forma, Según Córdoba (2000) si los ciudadanos confían en sus gobernantes estarán prestos a participar en la planeación, la gestión y el control de una forma democrática y no como simple oposición o contraparte. Según Vallejo (1994), los espacios de participación en la planeación, en la gestión y en el control, al contrario de lo que generalmente piensan los gobernantes, son valores agregados de su gestión y permiten, por medio de la concertación, que el gobierno se ejerza sobre un complejo dinámico con capacidad de respuesta y de interlocución y no sobre una masa pasiva como tradicionalmente se ha hecho.



En segundo lugar, la participación es un elemento fundamental de la gobernabilidad, en cuanto aporta información importante sobre las características de la demanda social y, por ser además, un proceso pedagógico que construye ciudadanía constantemente, para que día por día el ejercicio del gobierno y de la participación se capaciten. Es necesario trabajar en el gobierno y en la participación de manera simultánea, un crecimiento desorientado y desarticulado de la participación puede terminar por someter al gobierno, mientras que el crecimiento inusitado de un gobierno sin participación da como resultado un régimen arbitrario esto según a los caso ocurridos en la historia.

El modelo de planeación en Colombia ha sido centralista, incluso años después de haberse dado el proceso de descentralización, aún se conserva un esquema donde las decisiones se toman desde un organismo centralizado, la ejecución en parte es descentralizada pero está supeditada a una norma que ordena porcentajes y sectores de inversión. La planeación siempre ha sido un ejercicio técnico con sesgos economicistas, se ha consolidado la economía como la única ciencia que es capaz de concebir el desarrollo y es a través de los supuestos de comportamiento económico que se diseñan las políticas y se toman decisiones.

La función de planeación ha estado desligada de la función de presupuesto, al esquema técnico contenido en el plan se contraponen el esquema político de discusión y aprobación del presupuesto, a esto se suma la disparidad en la representación política, regional y sectorial en el Congreso. Por más que exista un plan equitativo en la distribución del gasto, los grupos políticos, regiones y sectores con mayor representación en el parlamento terminan llevando para sus representados las partidas más importantes sin que estos necesariamente sean los grupos, regiones o sectores prioritarios para la inversión. De otra parte, la planeación ha estado desligada de la ejecución, en el plan se concentran una serie de políticas y orientaciones pero en la mayoría de las veces la gestión del gobierno no corresponde del todo con las políticas propuestas.

Otra característica de la planeación en Colombia es que ha carecido de una visión de largo plazo, los planes sólo miran el horizonte del respectivo gobierno y su concepto de desarrollo se limita a cuatro años. La falta de coordinación entre lo nacional, lo sectorial y la regional ha sido otra de las falencias.

Es desalentador reconocer que la planeación en Colombia no ha dado muchos resultados en lo que tiene que ver con la redistribución del ingreso o la reducción de los niveles de pobreza, tal vez la miopía unidimensional que ha tenido la

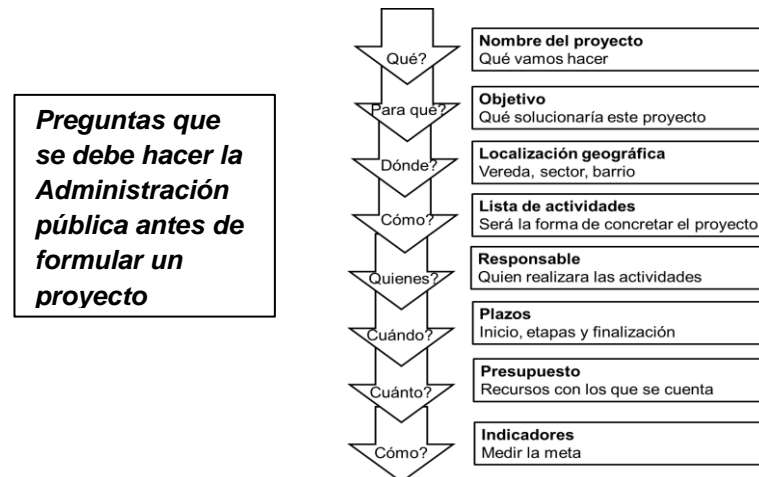
planeación ha sido la causa, la exclusión del análisis social y de la participación pueden ser también los responsables de los pobres resultados que han arrojado los planes de ordenamiento y desarrollo del territorio.

De este tema se han ocupado autores como Cesar Vallejo Mejía (1994), quien plantea que “el desarrollo de un país no es atribuible exclusivamente a la planeación; es más el resultado de la dinámica social, económica y política de toda una nación, apoyada en cimientos conformados en el largo plazo, como la cultura nacional, la estabilidad social, la solidez económica y la madurez política, y del esfuerzo y la actividad de todos los agentes que, condicionados por esos cimientos actúan en un contexto influenciado por variables externas e internas del país”.

1.1.4. El Concepto de proyecto

El concepto de “proyecto” se entiende de manera común como el conjunto organizado de los elementos que componen uno de los medios a través de los cuales se ejecuta el programa de un plan. El ciclo del proyecto comprende varias fases: ¿Qué? (idea), ¿Para qué? (perfil), ¿Dónde? (pre-factibilidad), ¿Cómo? (factibilidad), ¿Quiénes? (ingeniería de detalle), ¿Cuándo? (construcción), ¿Cuánto (operación), ¿Cómo? (seguimiento y evaluación). Ver grafica No. 01.

Grafico 1. Pasos para construir un proyecto



Fuente: el autor.



Para esta investigación se identificaron las políticas, objetivos, programas y proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial, sus revisiones y ajustes, así como de los tres planes de Desarrollo del municipio de Tocancipá, con el fin de evaluar la articulación entre estos dos instrumentos de ordenamiento y desarrollo del territorio.

Igualmente, se determinó realizar la evaluación de los atributos malla vial, equipamientos y espacio público de la manera siguiente:

Espacio público: son las áreas de propiedad pública, a las que se tiene libre acceso por parte de los pobladores, como, por ejemplo, las vías, las zonas verdes y los parques, tanto de contemplación pasiva como activa. También designa la totalidad del espacio diferente al espacio privado o vendible en un proyecto de construcción. (Ministerio de Vivienda, 2014)

El espacio público es un elemento fundamental en la estructuración y desarrollo, incide directamente en la calidad de vida de los habitantes, y constituye una herramienta de cohesión social y equidad.

Colombia comenzó a darle mayor importancia a la administración del espacio público a partir de la década de los 80. La primera reglamentación al respecto fue la Ley 9 de 1989, que da la primera definición de espacio público y especifica los elementos a ser tenidos en cuenta, como espacio público. Posteriormente, la Constitución Política de Colombia de 1991 refuerza la importancia del espacio público cuando establece como obligación de los entes territoriales la protección de estos espacios que, por ser bienes públicos, se declaran “inalienables, inembargables e imperceptibles” y se fortalece la idea de que el interés colectivo debe primar sobre el interés particular.

Con la expedición de la Ley 388 de 1997, se establece como uno de los objetivos principales del desarrollo territorial el velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente. Esta ley introduce el POT, y la obligación por parte de los municipios y distritos de incluir actuaciones relacionadas con la localización y dimensionamiento del espacio público a escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas.

Equipamientos: espacio o edificio destinado a proveer a los ciudadanos de los servicios sociales de carácter formativo, cultural, de salud, deportivo, recreativo y



de bienestar social, y a prestar apoyo funcional a la administración pública, así como a los servicios urbanos básicos de la ciudad. (Ministerio de Vivienda, 2014)

Malla vial Según el IDU, el Subsistema Vial está compuesto por la malla vial arterial, intermedia y local. La *malla vial arterial* es la red de vías de mayor jerarquía, que actúa como soporte de la movilidad y la accesibilidad urbana y regional y de conexión con el resto del país. Igualmente, facilita la movilidad de mediana y larga distancia como elemento articulador a escala urbana. La *malla vial intermedia* está constituida por una serie de tramos viales que permean la retícula que conforma la malla vial arterial, sirviendo como alternativa de circulación. Permite el acceso y la fluidez de la ciudad a escala zonal. La *malla vial local* está conformada por los tramos viales cuya principal función es la de permitir la accesibilidad a las unidades de vivienda.

1.1.5. La metodología utilizada

La presente investigación es de carácter *evaluativa y exploratoria*. Para el efecto, y tomando en cuenta la ausencia de antecedentes, se desarrolló *una metodología original* para realizar un proceso sistemático de recolección y de análisis de la información requerida para determinar la armonización entre dos instrumentos, de una parte el Plan de Ordenamiento Territorial con sus revisiones y ajustes, y de la otra, los Planes de Desarrollo Municipal de Tocancipá en el periodo 2000-2011 en cuanto a los atributos de malla vial, espacio público y equipamientos.

La metodología consta de tres etapas: una *etapa de identificación de los proyectos*, una *etapa de análisis de la información* y una *etapa de evaluación*.

1.1.5.1. La etapa de identificación

La fase de recolección de la información se realizó consultando fuentes principales como el Plan de Ordenamiento Territorial con sus revisiones y ajustes y los Planes de Desarrollo Municipal adoptados por el municipio en el periodo establecido, con el fin de identificar los proyectos programados en cada uno de estos documentos con respecto a los atributos: (malla vial, espacio público y equipamientos).



Con el fin de organizar la información recolectada y previamente identificada con relación a los proyectos programados en cada uno de los documentos consultados, fue necesario construir tres matrices cada una de ellas, entendida como un instrumento de recolección de la información para desarrollar la investigación; que permitieran identificar de una parte, la relación de los proyectos programados en el Plan de Ordenamiento Territorial y cada una de sus revisiones y ajustes en el periodo 2000-2011 de forma genérica, y de otra parte la relación de proyectos programados en los Planes de Desarrollo Municipal en los atributos: malla vial, espacio público y equipamientos organizados en tres periodos: 2001-2003, 2004-2007 y por último 2008-2011.

Una vez identificados los proyectos programados en cada uno de los documentos fuente de consulta, se prosiguió con el diseño y la consolidación de una matriz que permite relacionar los proyectos programados tanto en Plan de Ordenamiento Territorial con sus revisiones y ajustes como de los proyectos programados en los Planes de Desarrollo Municipal en tres secciones de tiempo: Plan de Ordenamiento Territorial año 2000 y Plan de Desarrollo Municipal periodo 2001-2003; revisiones y ajustes del P.O.T. año 2005 y PDM periodo 2004-2007; revisiones y ajustes del P.O.T. año 2010 y PDM periodo 2008-2011; con respecto a cada uno de los atributos objeto de estudio en la presente investigación. De otra parte, se acudió al portal único de la contratación “Colombia compra eficiente” (<https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>), a la oficina de jurídica y de contratación de la Alcaldía Municipal de Tocancipá y al Archivo Central Municipal con el fin de recolectar la información pertinente a la ejecución presupuestal realizada en el periodo 2000-2011 mediante la revisión de los procesos contractuales ejecutados y liquidados en este periodo, relacionados con los atributos objeto de evaluación. Luego de identificados los proyectos con ejecución presupuestal, se sistematizó dicha información en la matriz diseñada para tal fin en un componente denominado “proyectos ejecutados”, el cual fue transversal en el periodo evaluado y en los atributos definidos en la investigación.

Posteriormente, se consideró importante verificar en campo los proyectos que habían sido identificados como proyectos ejecutados y relacionados con los atributos de malla vial, espacio público y equipamientos, mediante el método de observación y toma de registro fotográfico que permitiera tener una visión integral y completa de lo identificado en los documentos revisados y la realidad del territorio para finalmente realizar una descripción cualitativa de la información



recolectada e identificada que permita de manera objetiva realizar un análisis y una interpretación de los resultados obtenidos en esta etapa de la investigación.

1.1.5.2. La etapa de análisis de la Información

En esta etapa, se identificaron tres unidades de análisis principales: los proyectos programados en el Plan de Ordenamiento Territorial con sus revisiones y ajustes, los proyectos programados en los Planes de Desarrollo Municipal y los proyectos ejecutados. Se distinguieron los proyectos de los atributos de malla vial, espacio público y equipamientos en el periodo 2000-2011.

Se utilizó el Sistema de Información Geográfico ArcGis 10.3 como instrumento de descripción y análisis espacial de los proyectos programados en cada uno de los documentos fuente revisados (Plan de Ordenamiento Territorial con sus revisiones y ajustes y los Planes de Desarrollo Municipal) y las inversiones ejecutadas en el periodo y atributos a evaluar, generándose como resultado 15 mapas a escala 1:19.000, mapas que al sobreponerlos unos con otros permiten realizar un análisis espacial de tipo cualitativo.

Para llevar a cabo el análisis de la información recolectada, identificada, y procesada, se utilizaron tres herramientas: *una matriz de relación de proyectos programados en los instrumentos P.O.T. y PDM y los proyectos ejecutados, los mapas* y como tercera y última herramienta, *la evaluación cuantitativa que se desarrolló a través de la aplicación de un indicador de eficacia* de los proyectos programados en el documento Plan de Ordenamiento Territorial con cada una de sus revisiones y ajustes con respecto a los proyectos ejecutados y los proyectos programados en los Planes de Desarrollo Municipal, esto con respecto a los proyectos ejecutados en el periodo evaluado y los atributos objeto de la investigación.

Se procedió a efectuar el análisis de cada uno de las herramientas señaladas por separado para luego evaluar la relación existente entre ellas.

1.1.5.3. La etapa de evaluación

Para desarrollar esta etapa, se diseñó y aplicó como instrumento de medición, un indicador que permitiera evaluar de manera *cuantitativa y aproximada* la



proporción de armonización entre la ejecución presupuestal y los proyectos programados tanto en el Plan de Ordenamiento Territorial como de Los Planes de Desarrollo Municipal para los atributos malla vial, espacio público y equipamientos en el periodo 2000-2011.

Nombre del indicador: Porcentaje de armonía en ejecución del P.O.T. y los PDM

Tipo de Indicador: Eficacia

Descripción del Indicador: Permite evaluar el porcentaje de armonización que existe entre los proyectos ejecutados en el Plan de Ordenamiento Territorial con sus revisiones y ajustes en proporción con los proyectos programados en este instrumento de planeación y de otra parte los proyectos ejecutados que presentan algún grado de relación con los proyectos programados en los Planes de Desarrollo Municipal en el periodo 2000-2011 con respecto a los atributos de malla vial, espacio público y equipamientos.

Formula: $\%ArE = \frac{N^{\circ} Pea}{N^{\circ} Ppa} * 100$;

Dónde: %Ar: Porcentaje de Armonización en Ejecución de los Instrumentos P.O.T. y P.D.M.

N° Pea: proyectos ejecutados por atributo

N° Ppa: N° de proyectos programados por atributo

Unidad de Medida: Porcentaje (%)

Fuente de Información: Directa, la matriz consolidada. Indirecta: el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Municipal y la contratación adjudicada, ejecutada y liquidada.

Este indicador fue aplicado para evaluar el porcentaje de cumplimiento en cada uno de los atributos: malla vial, espacio público y equipamiento contemplados tanto en el Plan de Ordenamiento Territorial con sus revisiones y ajustes como de los Planes de Desarrollo Municipal en los cortes de periodo definidos: 2001-2003; 2004-2007 y 2008-2011. Luego se realizó la comparación de los resultados obtenidos de manera interpretativa, lo que permitió establecer varias de las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

1.2. LA NORMATIVIDAD

1.2.1. La Constitución política de Colombia de 1991

Régimen territorial

ARTÍCULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (Constitución Política de Colombia, 1991).

El anterior artículo se complementa con el art. 5 de la Ley 388 de 1997, en el cual los entes territoriales tienen la autonomía para orientar el desarrollo y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio.

A continuación se relacionan los artículos concernientes al desarrollo del territorio y los actores que intervienen en éste. En orden ascendente del articulado de la Constitución Política del 1991, se encuentran: artículo 58, la función social que es otorgada a la propiedad privada en el territorio Colombiano y las obligaciones que esto implica, según sea el caso; artículo 80, ante la importancia en la conservación de los recursos naturales para garantizar la sostenibilidad, se otorgó la responsabilidad al estado para que planifique el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, su conservación, restauración o sustitución; artículo 82, espacio público: es deber de los entes territoriales velar por la protección de este, ya que prevalece el interés común sobre el particular; artículo 311, es deber de los entes territoriales prestar los servicios a la comunidad y desarrollar proyectos (obras) que mejoren la calidad de vida a los habitantes del territorio; artículo 313, en éste la constitución estipula las funciones de los concejos municipales y por último está el artículo 334, que habla de la equidad de los habitantes y la distribución equitativa de los recursos.

ARTÍCULO 58. Modificado por el Acto Legislativo 1 de 1999, artículo 1º. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni

Pontificia Universidad Javeriana
Maestría en Planeación Urbana y Regional
Facultad de Arquitectura y Diseño



vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

ARTÍCULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde 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.

ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

Adicionado por Acto Legislativo 1 de 2007. Artículo 6º. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá



proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

11. **Adicionado por Acto Legislativo 1 de 2007. Artículo 6º.** Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario que dará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

ARTÍCULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las



oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones (Constitución Política de Colombia, 1991).

1.2.2. La Ley 152/1994: “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”

La Ley 152 de 1994 es adoptada con el fin de dar respuesta al anterior articulado de la Constitución Política de 1991. Es así como a través de los 12 capítulos en los cuales está dividida la ley, se permite seguir el paso a paso para adelantar el proceso de adopción, ejecución y evaluación, tanto a nivel nacional como a nivel municipal, y cada una de las instancias que se deben superar para tal fin.

Es importante resaltar que dentro de la Constitución Política de 1991 se habló de un plan de desarrollo económico, social y de obra pública. Sin embargo, en la adopción de la presente Ley, artículo 32, sólo se menciona con respecto al alcance de la planeación en las entidades territoriales, la planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental. De esta manera, se observa que se dejó de lado la concepción de desarrollo integral y fruto de ello ha sido la exclusión en los planes de desarrollo de los aspectos físicos, que aluden el espacio donde se encuentran aquellos campos, lo que implica que las inversiones públicas programadas no consideren el entorno donde han de localizarse. A continuación, me permito transcribir el artículo 41, en el cual se da origen a la Ley 388 de 1997.

Artículo 41. (Ley 152 / 1994) Planes de acción en las entidades territoriales. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.



Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial (152/94, 1994).

1.2.3. La Ley 388/1997: “Ley de desarrollo territorial, clasificación del territorio (POT) y Plusvalía”

En los últimos 40 años, la actuación política mostró debilidades significativas para formular políticas sólidas en relación con la ocupación territorial, el manejo del suelo y el desarrollo urbano. Su ejecución en el territorio fue desarticulada y discontinua; se aplicaba como un conjunto diseminado de programas sectoriales, en los cuales no sólo se desconoció la dimensión territorial, sino que tenía objetivos individuales que difícilmente armonizaban. Igualmente, la relación entre el Estado y los agentes privados se caracteriza por una actuación pública frágil, mientras que las actuaciones de los particulares son de plena libertad.

De acuerdo con lo anterior, el modelo que se consolidó en el tema de desarrollo urbano se caracteriza por: primero, una deficiente política territorial, que presenta desajustes permanentes con las formas de crecimiento urbano; segundo, el Estado no ha guiado de forma clara y permanente un pacto social que lo sustente como estado garante; tercero, la regulación del suelo urbano ha tenido como prioridad al mercado. Esto muestra un modelo que presenta resistencia a la implantación del proceso de planeación y gestión urbanística, que no ha hilado el desarrollo urbano hacia fines sociales concertados.

Poner en marcha el nuevo esquema de planeación urbanística, presentado en la Ley 388 de 1997, requirió desarrollar un nuevo marco de principios que soportaran e impulsaran un cambio sustancial en las formas de actuación de los agentes tanto públicos como privados. En este contexto nació la Ley 388 de 1997, cuyo proyecto inició tres años antes en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), como una iniciativa del Gobierno Nacional para tomar medidas en el asunto.

Un factor decisivo para emprender un esfuerzo en el tema urbano fue la crisis de las grandes ciudades colombianas a finales de la década de los 80, en especial



en Bogotá, que presentaba una incapacidad para solucionar los problemas que presentaba la ciudadanía tales como: la vivienda, el transporte, los equipamientos, entre otros.

La actuación pública se orientó hacia los planes sectoriales, vías y servicios públicos de mayor escala, con el fin de dotar de accesibilidad y servicios de agua y saneamiento básico a los desarrollos legales e ilegales. Por su parte, las entidades responsables del sector social tuvieron como objetivo atender, cada una a su manera, la adopción de los equipamientos colectivos, un tema al que no se le prestó la suficiente atención, razón por la cual hoy tenemos déficit en la mayoría de las ciudades de estos.

En este contexto, se puede verificar que las experiencias de las tres grandes ciudades colombianas (Bogotá, Medellín y Cali) y probablemente en muchos otros municipios, según (Brand, 2001, pág. 145), la figura del “plan de desarrollo” en sus dos versiones, integral y municipal, ha entrado en crisis. Ésta se muestra en tres sentidos: primero, *ha habido un distanciamiento profundo entre el plan y el proceso de construcción de la ciudad, entre la concepción y el hecho*; segundo, *hubo una crisis de credibilidad en el plan, tanto en los ciudadanos como en los administradores*; y, tercero, *se han profundizado los problemas críticos en las ciudades, particularmente en el transporte, el deterioro ambiental y físico, la carencia de equipamientos y el peso de la ciudad informal*.

La evolución de la planeación urbanística en Colombia desde la relación planeación-actuación urbanística presenta las siguientes características: Primero, se caracteriza por la carencia de la actuación pública en el desarrollo urbano, lo contrario de lo que se esperaba al darle autonomía a las administraciones locales en los temas de desarrollo integral del municipio; segundo, la segmentación de la intervención es de forma sectorial y poco coordinada; tercero, las actuaciones urbanísticas no se armonizan entre los agentes sociales, obrando cada cual según su lógica; y, cuarto, se generó un vacío en lo relativo al régimen de obligaciones y derechos sobre el suelo a causa del mal manejo de éste, el territorio y las formas de usufructuarlo.

El crecimiento urbano acelerado en el territorio no se ha afrontado con suficiencia frente a los fenómenos que generó, tales como: la conurbación de áreas urbanas, la transformación interna de las ciudades, los nuevos espacios de una sociedad en



proceso de transformación, en fin, el conjunto de problemas estructurales que se asumen sin la conciencia necesaria.

1.2.4. El proceso de la planeación urbanística en Colombia

A pesar de que desde 1947 se adoptó la primera ley de planeación urbanística (Ley 88), en la cual los municipios con más de 20.000 habitantes debían adoptar el Plan Regulador como exigencia y un presupuesto de doscientos mil pesos (\$200.000) pesos, en Colombia aún no se ha consolidado un modelo de planeación urbanística que sea coherente con el real requerimiento que tienen las ciudades. Carecemos de una cultura del urbanismo, vista como una forma de entender la ciudad y actuar sobre ella, tanto desde el Estado, como por parte de los habitantes del territorio.

A este proceso le siguió la adopción de la Ley 61 de 1978, que se caracterizaba por el despliegue del planeamiento económico. El enfoque de esta ley era el planeamiento del desarrollo o Plan Integral de Desarrollo y surgió bajo el auspicio de la CEPAL y Departamento Nacional de Planeación (DNP). De manera posterior a esta Ley, entra en vigencia la Ley 9 de 1989, que tiene la intención de conceder la autonomía local por medio del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). La nueva figura PDM mezcla elementos de planeación integral y de planeación urbanística. Por último, el Plan de Ordenamiento Territorial, definido por la Ley 388 de 1997, es un instrumento específico de ordenamiento urbano, con énfasis en la planeación física de la ciudad con el fin de orientar el desarrollo de éste.

La Ley 388 de 1997 introdujo la nueva figura de planeamiento: los Planes de Ordenamiento Territorial, (POT). Su aspecto más relevante consiste en incorporar el territorio como una dimensión de desarrollo y tratar de armonizar su ordenamiento con los objetivos del desarrollo económico, social y ambiental, consagrados en la Ley 152 de 1994. Esto implica tener en cuenta los siguientes factores:

- La importancia del papel de las ciudades y sistemas urbanos en el desarrollo social.
- El uso equitativo, sostenible y racional del territorio, así como disminuir las ilegalidades en las actuaciones territoriales y la incertidumbre sobre escenarios futuros.



- En el desarrollo urbano, los factores incidentes no se reducen únicamente a los procesos de urbanización de predios y construcción de edificaciones. También están los aspectos relativos al medio ambiente, desarrollo regional, la habitabilidad y la productividad de la ciudad, y los problemas relacionados con la convivencia ciudadana e inclusión social.

Los anteriores factores enumerados permiten esbozar los desafíos que tienen los planificadores colombianos frente al urbanismo, y en particular frente el ordenamiento y la planificación.

La distribución geográfica de la población en el territorio colombiano, así como la disponibilidad y uso sostenible de los recursos naturales, infraestructura y servicios para el desarrollo social y la actividad económica, conforman atributos obligados para la definición de la perspectiva deseada del ordenamiento territorial colombiano. El crecimiento de los asentamientos humanos y la concentración de la demanda de servicios y empleo han planteado la necesidad de actualizar el diagnóstico del modelo territorial actual y la interacción de éste con la región y el sistema urbano nacional.

La experiencia de los municipios colombianos en la aplicación de la norma (Ley 388/97) empezó a evidenciar dificultades que deben ser superadas en el ejercicio y desarrollo de esta función. Por esta razón, el desafío que tienen el urbanismo y la planeación urbana es consolidar el ordenamiento territorial como una función pública indelegable. Esto hace referencia a los problemas surgidos entre las mismas entidades públicas, en el momento de enfrentar decisiones de ordenamiento desde enfoques estrictamente sectoriales. Un ejemplo de lo anterior, es la dificultad que se presentó con las entidades responsables de la evaluación ambiental de los planes de ordenamiento territorial; en este aspecto fue necesario dar mayor alcance al diagnóstico ambiental integrarlo con el análisis de las dinámicas sociales, y económicas en los municipios y regiones.

La Ley 388 de 1997 es un compendio de instrumentos de gestión que dota de herramientas a los entes territoriales con el fin de consolidar un modelo de ordenamiento territorial. Para el tema de esta investigación nos centramos en los capítulos I, II y III de la Ley. El capítulo I establece los objetivos y principios generales, con el fin de estar en coherencia con la Constitución Política,



estableció tres principios del ordenamiento territorial: Uno. La función social y ecológica de la propiedad. Dos. La prevalencia del interés general sobre el particular, y Tres. La distribución equitativa de las cargas y beneficios.

El capítulo II contiene los parámetros generales para la construcción del ordenamiento territorial en los municipios y el capítulo III determina las características, componentes, contenidos, normas y pasos a seguir para la adopción, tanto de los Planes de Ordenamiento Territoriales, como de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y los Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Por lo anterior, y dando continuidad a la lógica de la presente investigación, me permito transcribir el artículo de la Ley en cual se enuncia el deber armonizar los Planes de Ordenamiento Territorial, con los Planes de Desarrollo Municipal desde las estrategias y proyectos con el fin de determinar las acciones territoriales necesarias para su adecuado desarrollo.

Artículo 21. (Ley 388 / 97) Armonía con el Plan de Desarrollo del Municipio. El Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio (Congreso de la República de Colombia, 1997).

1.3. La Planeación en Colombia

...Cuando se confronta un sistema complejo, como un asentamiento humano o un hámster, no se recomienda comenzar a intervenir inmediatamente con la creencia de que es muy fácil mejorar las cosas... no es recomendable jugar con un sistema o una parte de un sistema complejo sin tener en cuenta que lo que se logra con más frecuencia es empeorar las cosas... Existe la obligación de entender cómo funciona el sistema y siempre tener en mente que el curso más seguro es agarrarse las manos y observar intensamente antes de intervenir (Cundinamarca, 2005, pág. 86).



Para tratar este tema, se debe contextualizar el concepto de planeación, que es fundamental para identificar y analizar la situación actual en que se encuentra (para el caso de esta investigación) una sociedad, prever o anticipar su situación futura, establecer los objetivos a corto, mediano y largo plazo de soluciones de dificultades identificadas, y proyectar las acciones y recursos que son necesarios para cumplir con los objetivos propuestos. Según (Medina, 2006) La planeación tiene cinco fases: Uno. Diagnóstico, que consiste en identificar y evaluar sistémicamente los problemas que tienen una comunidad y los recursos con que ella cuenta para resolverlos adecuadamente; Dos. Formulación, que consiste en la selección de alternativas planteadas, lo que corresponde a determinar de objetivos generales y específicos de corto, mediano y largo plazo. El conjunto de estos objetivos se convierten en la política del plan; Tres. Programación, que es la determinación del proceso de ejecución por etapas, las metas a alcanzar en cada una de ellas y los medios requeridos para cumplir los objetivos; Cuatro. Ejecución, que es la realización de las actividades; y, por último, Cinco. Seguimiento y evaluación, que registra la ejecución de los objetivos y metas con el fin de medir el avance o atrasos para tomar las medidas correctivas.

La planeación y los planes según (Medina, 2006) se pueden clasificar en tres tipos, según la óptica con que se conciben: el primero, por su ideología, hace referencia a los planes de economía libre, de economía concertada o de economía socialista; el segundo, por su contenido, planes sociales, ambientales, físicos, económicos, político-administrativos o integrales, y el tercero, por su cobertura, existen los planes nacionales, departamentales, regionales, municipales, metropolitanos, parciales, locales y sectoriales.

1.3.1. La descentralización de las entidades territoriales locales, cambios legislativos e institucionales que han orientado la modernización del Estado

El proceso de descentralización del Estado colombiano es la particularidad de los últimos años, en la cual se enmarca el proceso de planeación territorial; es precisamente la participación social, la responsabilidad y fortalecimiento de los gobiernos locales lo que ha permitido tomar fuerza a la planeación en la última década. Éste es un proceso complejo, a veces polémico, y que hasta el momento



no cumple las expectativas en cuanto a las condiciones de calidad de vida de los habitantes del territorio.

La clave de cualquier enfoque del Estado tiene que ver con la inversión de los recursos que capta. Estos se dividen en dos modelos económicos que orientan la toma de decisiones en materia del gasto: “escogencia fiscal local” y el de “principal agente” (Brand, 2001). Este modelo ha sido adoptado en Colombia con base en algunos modelos europeos y el de Estados Unidos de América, cuyo principio es permitir que los entes territoriales obtengan la mayor parte de los recursos a través de las contribuciones de los ciudadanos y que autónomamente determinen la destinación, aplicando el control ciudadano. El segundo modelo, igualmente aplicado en Colombia, consiste en la asignación de los recursos desde el gobierno central determinando las prioridades del sector público, y quedando como responsables los entes territoriales de rendir informe ante las instancias superiores y los ciudadanos de las inversiones realizadas con dichos recursos.

Según (Brand, 2001) entre las ventajas de los sistemas descentralizados se encuentran las siguientes: Uno. El nivel central, al reducir su esfera de competencia, puede cumplir mejor las funciones acordes con su jerarquía en la sociedad; para este caso el proceso macroeconómico. Dos. La administración descentralizada reduce los gastos administrativos y burocráticos. Tres. Los recursos se pueden invertir de forma más acertada al conocer las particularidades de las comunidades locales. Cuatro. Los gobiernos descentralizados (locales) serán más responsables ante los ciudadanos, de acuerdo con el control que estos ejercen sobre él. Cinco. Se estimula a los ciudadanos a ejercer la democracia participativa y directa.

Igualmente, según (Brand, 2001) los sistemas descentralizados tienen desventajas: Uno. Poca presencia de la institucionalidad en los periodos de transición. Dos. Dificultad en el proceso fiscal macroeconómico, delegando fuentes de ingreso a los niveles sub-nacionales del Estado. Tres. Falta de capacidad instalada de los entes territoriales locales. Cuatro. Inequidad en los territorios de acuerdo con factores característicos de estos o externos, problemas que puedan surgir, tales como el desplazamiento forzado, pobreza extrema, entre otros.

La descentralización fiscal mejora la eficiencia en el mediano y largo plazo, lo que justifica asumir los riesgos mencionados anteriormente, con la descentralización



del gasto público se busca que la gestión pública de los entes territoriales sea más eficiente y eficaz, lo cual, junto con la equitativa redistribución del ingreso, consentirá disminuir la desigualdad en las condiciones de vida de la ciudadanía de un territorio. Por tanto, Castro (Brand, 2001), presenta cuatro reglas de oro en el diseño del financiamiento descentralizado: Uno, tributación por beneficios. Se basa en emplear la vía del impuesto a los usuarios o contribuciones especiales, con el fin de promover una mejor asignación de recursos. Dos, equidad o capacidad de pago. Se debe justificar las transferencias intergubernamentales. Tres, Eficacia recaudatoria. Recomienda centrarse en el impuesto predial o de poco impacto distributivo y dejando el impuesto de renta para el nivel nacional. Cuarto, Responsabilidad. Para mayor transparencia se debe realizar un proceso de votación, con el fin de establecer los impuestos o una propuesta de gasto, y como mecanismo de control la rendición de cuentas fiscales.

1.3.2. Los primeros pasos de la descentralización, 1968-1990

La descentralización técnica o por servicios inició con la reforma constitucional de 1968, con la cual se crearon las empresas públicas, clasificadas en tres categorías según el grado de participación del gobierno: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades mixtas. De igual manera en la reforma de 1968 se creó el “situado fiscal”, mecanismo mediante el cual la nación transfiere ingresos ordinarios a los departamentos, con el fin de financiar las áreas de salud y educación.

Las transformaciones continuaron en la década de los 80, con la formulación de medidas fiscales, adoptadas por ley, permitiendo a departamentos y municipios adelantar procesos de desarrollo y ampliar sus recaudos por medio del “principal-agente”, modelo donde el gobierno central desconcentra ingresos y responsabilidades, y determina las prioridades del sector público, y a su vez el gobierno local rinde informes, y se encarga de la ejecución y sus actuaciones. Esto a su vez aumentó los ingresos tributarios de la mayoría de los municipios, modernizó y amplió las bases de sus gravámenes, sobre todo el impuesto sobre el catastro.

1.3.3. La consolidación de la descentralización en la Constitución Política de 1991



La necesidad de ordenar el proceso de descentralización fue un tema generalizado a inicios de los 90. Las instituciones carentes no podían enfrentar con éxito los desafíos políticos y la presión popular se manifestó a favor del cambio. Fue así como en diciembre de 1990 se eligió a la Asamblea Constituyente en pro de una nueva Constitución Política para Colombia. El modelo por el cual se optó fue intermedio, un “...Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada participativa y pluralista”. Los principios que definieron a la Constitución Política del 1991 son el de igualdad, participación e impulsos a procesos que propendan por la paz en el país. En 1993, se estableció la elección popular de gobernadores, con el fin de promover el desarrollo económico y social de los territorios departamentales.

Con la adopción de la Ley 199 de 1995, se delegó al Ministerio del Interior la responsabilidad de formular y adoptar las políticas tendientes al ordenamiento y autonomía territorial, las relaciones entre la nación y las entidades territoriales en materia de política descentralizadora y desarrollo institucional, asuntos políticos, democracia participativa y pluralista, y la participación ciudadana. Igualmente, el Departamento Nacional de Planeación asumió la responsabilidad de controlar y evaluar el proceso de descentralización.

La Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo complementó el proceso por medio del cual se buscaba articular la inversión de los entes territoriales con las líneas estratégicas de desarrollo, enmarcado en programas y proyectos plasmados en las propuestas programáticas de los candidatos electos.

La Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial continuó el proceso, estableciendo la articulación de las acciones de planeación y la administración de recursos, teniendo como prioridad las potencialidades y ventajas de cada ente territorial para la mejor toma de decisiones y establecer mecanismos que permitieran el uso equilibrado y racional de los recursos naturales y el suelo.

A modo de recuento, la Constitución Política de 1991, al buscar ordenar y profundizar el proceso de descentralización, adoptó los dos modelos de gestión territorial: el modelo “principal agente” establecido en los entes territoriales locales con el fin de ejecutar políticas diseñadas a nivel central y el modelo “escogencia fiscal local”, otorgando a las entidades locales autonomía en la asignación y ejecución de los recursos captados por estos. Cabe señalar que los entes territoriales (municipios) se clasifican por categorías de acuerdo al número de



habitantes, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. Lo anterior se hace con el fin de realizar las transferencias a los municipios con más necesidades. (Brand, 2001)

1.3.4. La planeación y el desarrollo institucional

La planeación que se ha venido realizando en Colombia no ha operado satisfactoriamente y se ha presentado una diferencia entre la elaboración de los productos planificadores con los responsables de su ejecución. Por esto se ha dicho (Brand, 2001) que “la planificación tradicional establece una separación entre lo técnico y político, creando una barrera para la apropiación, para la participación y para un proceso conjunto” y que “los planes tradicionales han sido “encargados” por las administraciones municipales y las demás instancias del sistema de planificación local lo han aprobado sin comprometerse a su ejecución”.

Según (Brand, 2001) Los efectos de la descentralización no han tenido el alcance esperado debido a la existencia de los planes de desarrollo que en algunos casos han servido para dar cumplimiento a la norma únicamente. Para esta investigación se evidenció algo muy interesante y es que el plan de desarrollo cumple el papel de insumo del plan de ordenamiento y no lo contrario como lo determina la norma.

Por otra parte, no basta con que se prescriban normas constitucionales para que los municipios se conviertan en artífices de su propio desarrollo, o que ordenen la asignación de recursos y competencias a los entes territoriales locales. Es importante realizar un fortalecimiento técnico, institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos, tomando como ejemplo los casos similares a Colombia, donde se ha evidenciado que el desarrollo no ha cumplido los objetivos no sólo por falta de recursos, sino también por la incapacidad de la gestión y en la desidia de los ciudadanos.

Sin duda las limitaciones del poder individual de los políticos, así como otros intereses que presenta la política tradicional: clientelismo e intolerancia a otros grupos e ideas políticas, entre otros, conllevan a tener un sistema de violencia y corrupción, que hoy en día no dista de la realidad de nuestro país. Con el fin de mejorar esto, en aras de dar cumplimiento al principio de la Constitución Política 1991 “un Estado social de Derecho”, en el 2002, el Estado inició el proceso de



carrera administrativa con el fin de ofertar los cargos públicos de los entes territoriales y así, mediante un concurso, elegir los mejores perfiles para desempeñar los cargos de servidores públicos y cumplir con el objetivo de la administración eficiente.

1.3.5. La tendencia para el futuro: lograr mejorar las condiciones de vida de los habitantes de municipios y departamentos desde las instituciones públicas

Con el fin de lograr un gobierno legítimo y con instituciones más eficientes, se debe involucrar a todos los actores a participar en un pacto social concertado, como lo dice la norma, y así evitar gastos y burocracia inoficiosa, generar conciencia en todos los ciudadanos sobre la importancia de su participación en los procesos que realizan el gobierno y los entes territoriales para el desarrollo del territorio.

Para escribir sobre el ordenamiento territorial, se debe tener claro el concepto. Este se define como el “proceso estratégico por medio del cual se busca adaptar un territorio a las necesidades de la población, desde las dimensiones ambiental, técnica, social y económica. Este proceso exige la formulación de una visión, unos objetivos o metas consensuales de la sociedad para constituir un modelo de ocupación” (Ministerio de Ambiente, 2005).

El siglo XX fue un periodo de grandes cambios en Colombia, con la reforma constitucional de 1968 la aprobación de la Ley 76 de 1985, que estableció los concejos regionales de planificación, mejor conocidos como Corpes; el Decreto 1333 de 1986 o Códigos de Régimen Municipal; y, especialmente, el Acto Legislativo No. 1 de 1986, “Por el cual se reforma la Constitución Política”, que determinó que los alcaldes debían ser electos por voto popular. En ese momento, el país inició un proceso hacia la descentralización, que fue ratificada con las elecciones populares de gobernador establecidas en la Constitución de 1991.

La Ley 19 de 1958 definió una estructura institucional y jurídica de la planeación, creando el Departamento Nacional de Planeación y los diferentes instrumentos de la planificación del desarrollo, con una visión centralista y de autonomía de los territorios, que era mínima en las decisiones y en la gestión de su propio desarrollo.



En la Constitución de 1991, la planeación dio un giro importante al fortalecer su espíritu descentralista e incorporando una planeación participativa, con el fin de fortalecer la democracia hoy conocida como gobernanza¹.

Se deben destacar tres principios de la Constitución de 1991, relacionados directamente con el desarrollo del territorio: la función social y ecológica de la propiedad (art. 58), **la prevalencia del interés general sobre el particular** (art. 58) y la participación de los municipios en la plusvalía generada por el desarrollo urbano.

La planeación pasó de ser una estrategia unidimensional en la cual el territorio era visto como un espacio físico y geográfico, donde el interés principal era el económico, a una estrategia multidimensional en la que dimensiones como lo social, lo técnico, y lo ambiental interactúan articuladamente con la dimensión económica con el fin de materializar las políticas públicas en el territorio.

La planificación del territorio se describe como la territorialización de las políticas públicas, que depende de un proceso continuo de seguimiento y de evaluación con el fin de evidenciar el avance y la materialización de éstas y, si es necesario, ajustarlas a la dinámica del territorio y sus habitantes. Asimismo, la planificación, no es vista como un fin, sino como un medio para optimizar los recursos existentes y mejorar la calidad de la vida de los individuos.

En 1997, se adopta la ley 388 de desarrollo territorial, que establece el marco conceptual e instrumental para formular y ejecutar planes municipales y distritales de Ordenamiento Territorial. El (Art. 112 da origen al instrumento que permite sustentar el diagnóstico y las políticas adoptadas para la consolidación de los modelos de Ordenamiento Territorial denominado expediente municipal o urbano, para algunos casos, este busca de forma estructurada y documentada adelantar un seguimiento de las políticas, estrategias y programas encaminados al cumplimiento del modelo de ocupación planteado en los territorios y posterior evaluación; con el fin de motivar los ajustes realizados durante la vigencia de largo plazo del instrumento de Ordenamiento territorial.

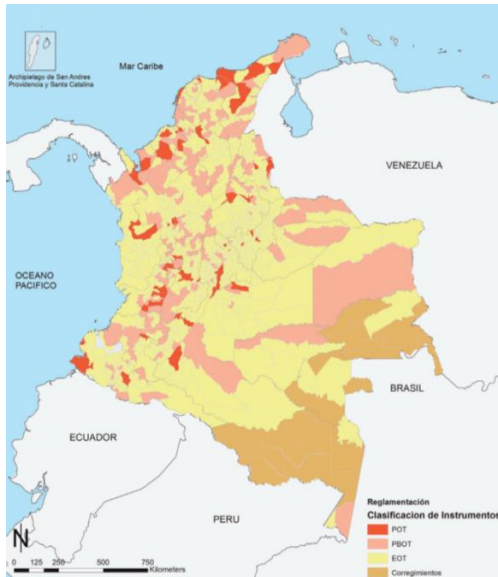
¹Según Renate Mayntz, la gobernanza es una solución colectiva a problemas, una “forma de gobernar más cooperativa”, en donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y no públicos, participan en la formulación y la aplicación de políticas públicas.

1.4. Los Planes de Ordenamiento Territorial

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) publicó en el año 2005, la guía para la elaboración del expediente municipal y les brindó acompañamiento durante el proceso a los municipios con menos de 30.000 habitantes. El expediente Municipal está dividido en dos partes, así: en primer lugar, los documentos técnicos (documentos POT, estudios técnicos) y, en segundo lugar, la matriz de seguimiento continuo y posterior evaluación del instrumento de Ordenamiento Territorial (seguimiento a la ejecución POT).

Según estadísticas tomadas del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT), se encontró lo siguiente:

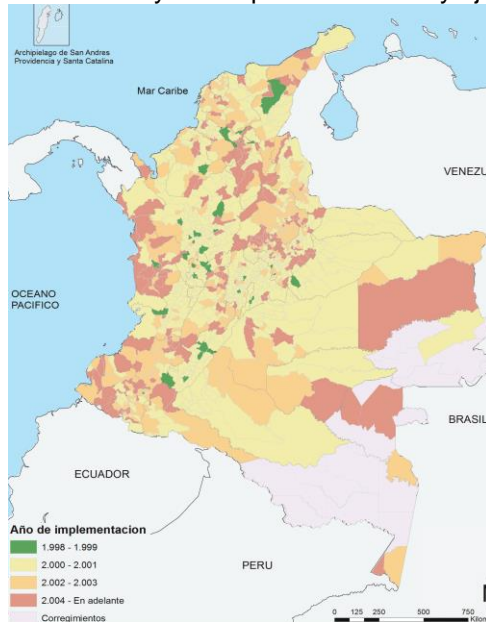
Mapa 1. Municipio con instrumentos de Ordenamiento Territorial
Tabla 1. Municipio con instrumentos de Ordenamiento Territorial



| Año | No. Municipios | % total nacional | Instrumento |
|------|----------------|------------------|------------------------------|
| 2014 | 872 | 80% | EOT |
| | 168 | 15% | PBOT |
| | 47 | 4% | POT |
| | 5 | 1% | pendientes creación reciente |
| | 1092 | 100% | Total |

Fuente: MinVivienda, 2014, pág. 80.

Mapa 2. Municipios para revisión y ajuste del instrumento de ordenamiento territorial
Tabla 2. Proyección para la revisión y ajuste del instrumento de ordenamiento territorial



Fuente: MinVivienda, 2014. pág. 80.

| Años | % Municipios | Proyección años reformulación de Instrumentos |
|--------------------|--------------|---|
| 1998 -1999 | 3% | 2010 |
| 2000 - 2001 | 54% | 2012 |
| 2002 - 2003 | 22% | 2014 |
| 2004 en adelante | 21% | 2016 |
| Total | 100% | |

Una vez revisadas estas estadísticas, se puede determinar que los instrumentos de Ordenamiento Territorial tienen una vigencia de tres periodos constitucionales equivalentes a doce años. El 97% de los municipios elaboró su Plan de Ordenamiento Territorial entre el 2000 y el 2004, y este mismo porcentaje en la actualidad adelanta la revisión a sus planes.

Ahora bien, cabe preguntarnos ¿cuántos de estos municipios tienen expediente municipal?; ¿cuántos realizaron el proceso de seguimiento y evaluación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial mediante la guía metodológica del expediente municipal emitida por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT) y, entre los municipios que lo realizaron, cuál fue el resultado obtenido?; y, por último, ¿el expediente municipal, como herramienta o instrumento de seguimiento a los Planes de Ordenamiento Territorial, ha cumplido con su objetivo?

De acuerdo con la anterior pregunta, y una vez realizada la consultas ante la Secretaria de Planeación del municipio de Tocancipá, se pudo corroborar que sólo se poseen los documentos técnicos soporte de la adopción del Plan de



Ordenamiento Territorial vigente (Acuerdo 09 de 2010), al cual no se le realizó seguimiento; de igual manera, tampoco se encontró evidencia de los indicadores que permitan realizar este proceso. Por lo anterior, se puede concluir que el expediente municipal no está cumpliendo su función de soporte para posibles revisiones y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial en el municipio de Tocancipá.

Igualmente, el espíritu de la Ley 388 de 1997 defiende la integralidad y complementariedad de las dinámicas urbanas y rurales dentro del contexto regional y nacional, entregando instrumentos de gestión del suelo, y asignando responsabilidad a las entidades territoriales (municipios, departamentos y áreas metropolitanas), así como a nivel nacional. Es importante resaltar los elementos fundamentales que llevan a contar con territorios solidarios, gobernables, competitivos, ambientalmente sustentables, con identidad cultural y espacialmente bien desarrollados.

En consecuencia, los procesos de ordenamiento del territorio emprendidos en Colombia evidencian la carencia de la planificación a largo plazo y la desarticulación que existe entre la proyección y los procesos de la vida cotidiana. Estos son según Económico (1997).algunos que explican la situación:

- 1. La planificación tradicional establece un alejamiento entre lo técnico y lo político creando una barrera para la apropiación, para la participación ciudadana y para el proceso en conjunto.*
- 2. La planificación tradicional establece un distanciamiento entre la planificación y la ejecución, actividades realizadas por los técnicos y políticos.*
- 3. Los planificadores no continúan en el proceso de seguimiento y evaluación, y hay poco compromiso con la ejecución.*
- 4. La planificación pública tradicional explica la relación entre el sujeto planificador (alcalde) y el objeto planificado (territorio), asumiendo la relación del sujeto como un sistema cuyo comportamiento y reglas se pueden deducir y definir exclusivamente con herramientas y modelos técnicos.*
- 5. La planificación tradicional refleja excesivamente la preocupación por el deber ser y muy poca por el poder ser.*



6. *El plan ha sido considerado como instrumento “salvador” y así se le hizo saber a los políticos y líderes, pero no se les apoyo en la aplicación y ejecución.*

7. *Los planes tradicionalmente han sido “encargados” por las administraciones municipales y las demás instancias del sistema de planificación local lo han aprobado sin comprometerse en la ejecución de éste.*

8. *Los grupos sociales han sido consultados para la elaboración de los planes, pero pocos han generado procesos participativos. En ocasiones, en las propuestas de los técnicos no se incluyen las iniciativas de la comunidad*

En síntesis, se podría decir que los planes no han tenido el suficiente impacto, no por la construcción técnica de los mismos, sino por el proceso que ha sido abordado, dado que en éste no se ha incluido a los actores sociales (cartografía social) en todo el proceso de formulación de estos.

La Ley 388 de 1997 plantea orientar y regular la utilización y transformación de espacio urbano. Éste es el reto para las administraciones públicas, en este momento se está cumpliendo con la primera generación de los planes de ordenamiento territoriales y a la fecha no hay un estudio concreto respecto a los alcances de este instrumento, si ha cumplido su objetivo de consolidar un modelo de ordenamiento territorial.

Es así como 1097 municipios colombianos adoptaron los planes de ordenamiento con el fin de regular la relación con el entorno y con el medio ambiente, así como regular los usos del suelo y orientar la edificabilidad.

1.5. La vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial: el caso de Tocancipá

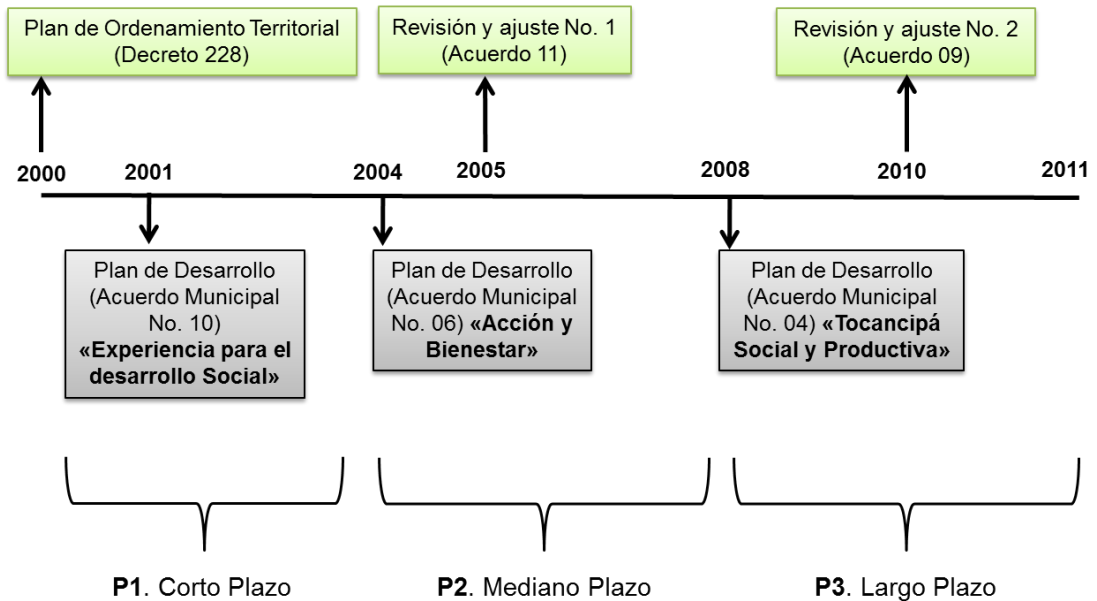
El primer Plan de Ordenamiento Territorial formulado es del periodo 1998-2000, adoptado mediante Decreto 228 de este mismo año. En el 2002, se adelantó el contrato 287 con el objeto de realizar ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 228 del 2000, el cual no fue adoptado.

En el 2005, se adoptó mediante Acuerdo Municipal No. 011 del 03 de diciembre, “Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial de Tocancipá”, revisado y ajustando los contenidos del Decreto 228 de 2000.

En el 2010, se adoptó el Acuerdo Municipal No. 09 del 26 de octubre, “Por medio del cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Tocancipá, adoptado mediante el Acuerdo No. 011 de 2005”, modifica y ajusta los contenidos del Decreto 228 de 2000 y del Acuerdo 011 de 2005.

De acuerdo a lo anterior se realizó el análisis de los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial revisiones y ajustes, con respecto a los proyectos de los Planes de Desarrollo Municipal. En la línea de tiempo que está a continuación (grafica 3) se identifica que las administraciones municipales formularon inicialmente el Plan de Desarrollo Municipal y posteriormente realizaban revisiones y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial, situación que se presta para ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial a los Planes de Desarrollo Municipal escenario que convierte a los POT en instrumentos de corto Plazo.

Grafico 2. Línea de tiempo instrumento de ordenamiento e inversión municipal de Tocancipá



Fuente: el autor.



2. EL ANÁLISIS

El análisis objeto de la presente investigación está orientado a medir la armonía que existe entre el Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo, para lo cual se tomó como estudio de caso el municipio de Tocancipá. En el proceso se identificaron los proyectos programados en el periodo de estudio 2000 -2011, dentro de cada uno de los documentos soporte de esta investigación, con el fin de determinar el porcentaje de ejecución de estos y la armonía de los proyectos del POT y del PDM, en relación con los atributos de malla vial, equipamientos y espacio público.

2.1. La visión y la estructura del POT del 2000 (Decreto 228)

El Plan de Ordenamiento Territorial del 2000 tuvo como objeto organizar el territorio municipal a través de las disposiciones de usos de suelo, para lograr de forma armónica la integración de los diferentes sectores y actividades del municipio sobre una dimensión ambiental, asegurando así el desarrollo integral del municipio y un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes.

De la misma forma se dio gran importancia a la accesibilidad como apoyo para elevar el nivel de vida de los grupos de bajos ingresos. Se presentó una política específica de articulación con el sistema regional y la orientación a la configuración de una jerarquización vial, coherente con la funcionalidad y un manejo paisajístico y ambiental, así como el control de los usos en los bordes del corredor férreo y la Carretera Central del Norte.

Se hace énfasis en el sistema vial, considerando la infraestructura en tres niveles: regional, departamental, y las vías locales y veredales. Para el área rural, se propone construir aislamientos ambientales y franjas blandas laterales, así como generar ciclovías y paseos peatonales. Se delega en la Secretaria de Obras Públicas (hoy Secretaria de Fomento a la Infraestructura) la vigilancia para mantener los perfiles viales.

En el área urbana, el POT define el sistema vial como estructurador principal del desarrollo físico del espacio público, controlando su ordenamiento. La estructura municipal se propone como la interacción de 4 sistemas:



➤ **Malla ambiental:** como propósito común entre las entidades locales y regionales este plan buscó racionalizar las intervenciones sobre el territorio, la orientación del desarrollo regional y el aprovechamiento sostenible de los recursos mediante la definición de los espacios con diferentes funciones de preservación, restauración y aprovechamiento sostenido, manteniendo de esta manera funciones productivas y reguladoras de acuerdo a las necesidades humanas y la preservación de la biodiversidad en el espacio regional.

En el proceso de identificación de los elementos que conforman la malla ambiental, se identificó como marco estratégico el manejo integral de las cuencas con miras a proteger el recurso hídrico. De esta forma, la malla ambiental de Tocancipá se constituyó por siete elementos: 1) río Bogotá, 2) cerros y sus áreas de sub-páramo, 3) sistema hídrico, 4) cercas vivas y barreras ambientales, 5) áreas agrícolas, 6) áreas recreativas metropolitanas, y 7) industria jardín.

➤ **Sistemas de enlaces:** las relaciones entre diferentes áreas del territorio se posibilitan a partir de elementos estructurantes de comunicación conformando un sistema de enlaces, que determina la articulación de un territorio. Este sistema lo conformaron los ejes viales y los elementos de ruptura, que a su vez son los mismos: Carretera Central del Norte, variante Briceño-Tunja-Sogamoso, Corredor Férreo, con excepción del río Bogotá para el segundo elemento.

➤ **Sectores rurales:** el plan propuso sectorizar el territorio como instrumento de programación y control de las diferentes acciones y proyectos, para lo cual se identificaron cinco sectores: Centro-Verganzo, Tibitó, Sur-Oriental, Norte e Industrial. Esta clasificación se realizó de acuerdo con las características homogéneas de topografía, producción, población y ocupación susceptibles de ser agrupados.

➤ **Centros poblados:** el modelo de ordenamiento del territorio municipal propuesto tiene un carácter sistemático y como tal define sus elementos, jerarquías e interrelaciones como elementos del sistema, para lo cual se definen los siguientes asentamientos humanos existentes en el municipio: casco urbano, centros poblados (cabecera de sector, núcleos



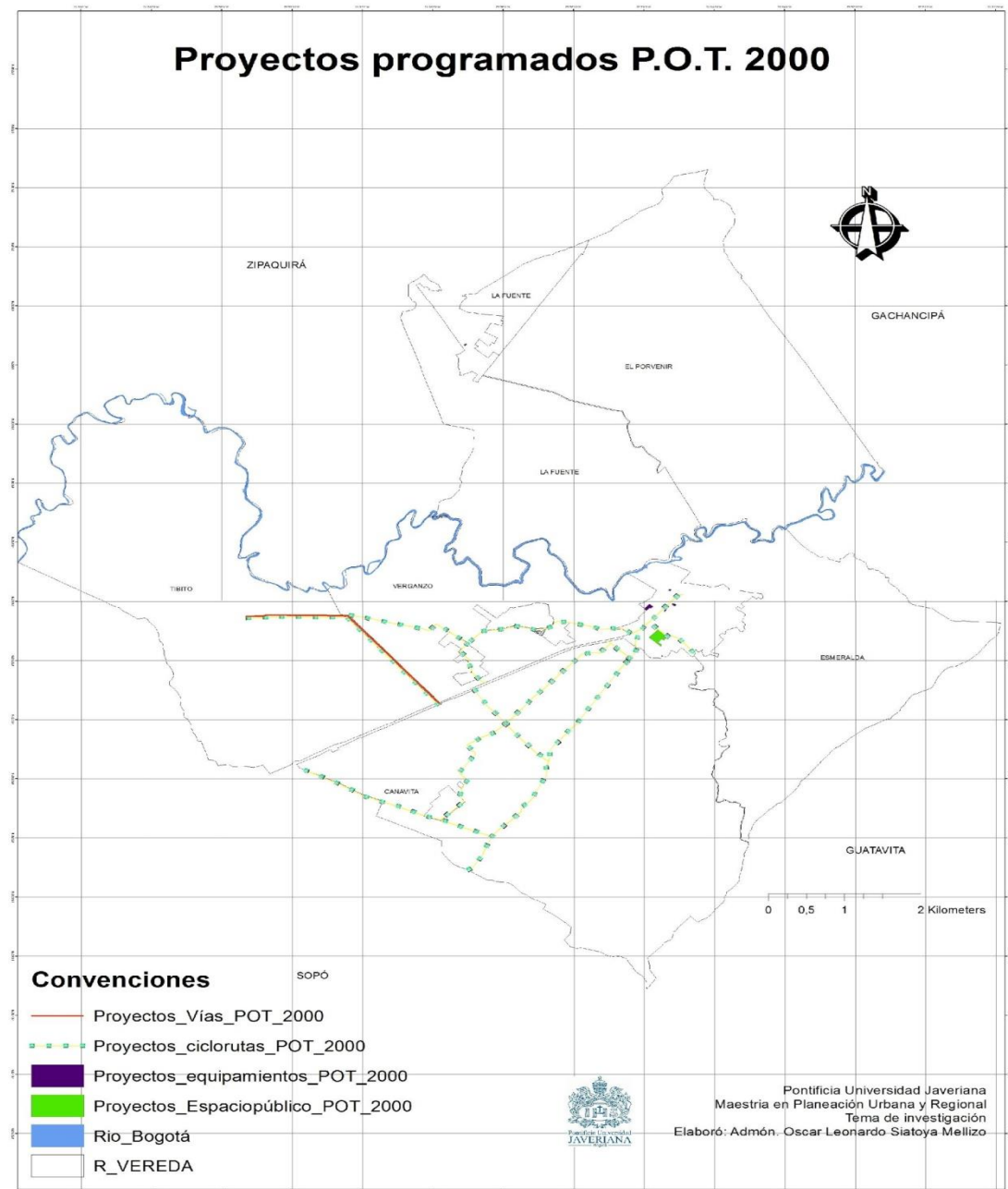
rurales y asentamientos menores), para cada el Plan de Ordenamiento Territorial estableció sus perímetro, áreas a consolidación y usos de suelo.

Introduce el concepto de Malla Ambiental Urbana y Rural, que conecta las áreas ambientales, con una prospectiva de interacción funcional entre la malla ambiental urbana con la rural.

Se contempla el Sistema Vial como estructurador principal del desarrollo físico y del espacio público, basado en la infraestructura vial, sin mencionar los servicios de transporte, el tránsito y el ordenamiento del transporte de carga como elemento importante para involucrar el control y el ordenamiento de las actividades industriales, entre otras.

2.1.1. Análisis proyectos programados en el POT 2000

Los proyectos que planteó el Plan de Ordenamiento Territorial del 2000, Decreto 228, para el municipio de Tocancipá, muestran gran prioridad en la conexión de la zona industrial del municipio con el casco urbano, por medio de un diseño de ciclorutas, igualmente está programado el proyecto del parque el manantial, lugar donde funcionó el acueducto del municipio. Desde el atributo de equipamiento el Plan fue ambicioso, propuso proyectos tales como: construcción comando de policía, construcción de la sede de la Defensa Civil y Cruz Roja, puesto de policía de la vereda La Fuente, entre otros, que pueden ser consultados en la tabla de No. 05.A continuación, está el mapa con los proyectos programados con connotación específica en el territorio.



Mapa 3. Proyectos POT programados año 2000
Fuente: el autor.



Registro fotográfico 1. Vía pie de monte vereda Canavita



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 2. Predio el "Manantial" casco urbano



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 3. Vía Colpapel vereda Canavita



Fuente: el autor.



2.2. Visión y estructura del Plan de Desarrollo 2001-2003, “Experiencia para el desarrollo social” (Acuerdo 10)

El Plan de Desarrollo “Experiencia para el desarrollo social” buscó que Tocancipá fuera armónico y sostenible con equilibrio social, económico y físico, con una comunidad integrada en todas las etapas del proceso de gestión, por lo que se estructuró desde el Programa de Gobierno con catorce estrategias así:

1. Desarrollo y empleo
2. Educación con calidad
3. Salud integral
4. Servicios al alcance de todos
5. Cultura con identidad
6. Deporte para el bienestar y recreación para una mente sana
7. Seguridad con respuesta de la solidaridad
8. Vivienda para mejorar la calidad de vida
9. Participación comunitaria
10. Industria sostenible
11. Fortalecimiento al campo y al medio ambiente
12. Impulso a la mujer y a la niñez para lograr igualdad de oportunidades
13. Apoyo a la juventud para forjar los hombres del mañana
14. Administración amiga

Las anteriores estrategias se abordan desde cuatro sectores: social, económico, físico e institucional, descritos a continuación.

➤ **Sector social:** la administración de Tocancipá, con el fin de trabajar por el desarrollo del municipio, conformó el sector social con los siguientes subsectores: educación, salud, deporte y recreación, cultura, seguridad y convivencia y, familia. Cada uno de estos integrado por los grupos poblacionales de infancia, adolescencia, mujeres y los adultos mayores como grupos de especial interés.

➤ **Sector económico:** con el fin de trabajar por el desarrollo del municipio la administración abordó este sector desde los siguientes subsectores: agropecuario y medio ambiente, y otros sectores económicos, tales como la industria, la floricultura, el comercio, el transporte, la minería y las asociaciones del municipio.



➤ **Sector físico:** este sector se agrupó con los siguientes subsectores: servicios públicos, infraestructura y vivienda, cuyo objetivo es mejorar la cobertura y calidad de cada uno de estos para el servicio y usufructo de la comunidad. Teniendo en cuenta que dentro de este sector está el subsector de infraestructura, que es el tema de esta investigación, me permito transcribir el objetivo general de éste.

“Subsector infraestructura: mejorar la movilidad, la seguridad y la accesibilidad de la comunidad dentro de la malla vial urbana, suburbana y rural del municipio”. (Alcaldía de Tocancipá, 2001)

➤ **Sector institucional:** este sector se conformó con los subsectores: administrativo y financiero, dirigidos a la eficiencia y eficacia en la atención a la comunidad.

Igualmente como anexo se presenta la matriz de las políticas, objetivos, estrategias y proyectos de este documento de acuerdo a lo propuesto en el territorio.

Con el apoyo de la comunidad, como lo muestra el diagnóstico elaborado para este Plan de Desarrollo, que reposa en el Honorable Concejo municipal de Tocancipá, estas estrategias sirvieron de base para el diseño de las políticas, orientadas a obtener una calidad de vida integral.

Esta herramienta a través de la cual se compilan las necesidades y problemáticas que aquejan a la comunidad de Tocancipá en los distintos sectores, tales, como: el social, económico, espacial e institucional.

El Plan de Desarrollo “Experiencia para el desarrollo social” continuo de forma lineal la orientación del municipio que ha venido de administraciones anteriores, teniendo en cuenta que desde 1995-1997 en el Plan de Desarrollo “Un compromiso social” y en el Plan de Desarrollo 1998-2000 “Unidad y Progreso”, buscaron como misión para el municipio de Tocancipá, un municipio armónico, sostenible fundamentado en la construcción colectiva y la democracia participativa.

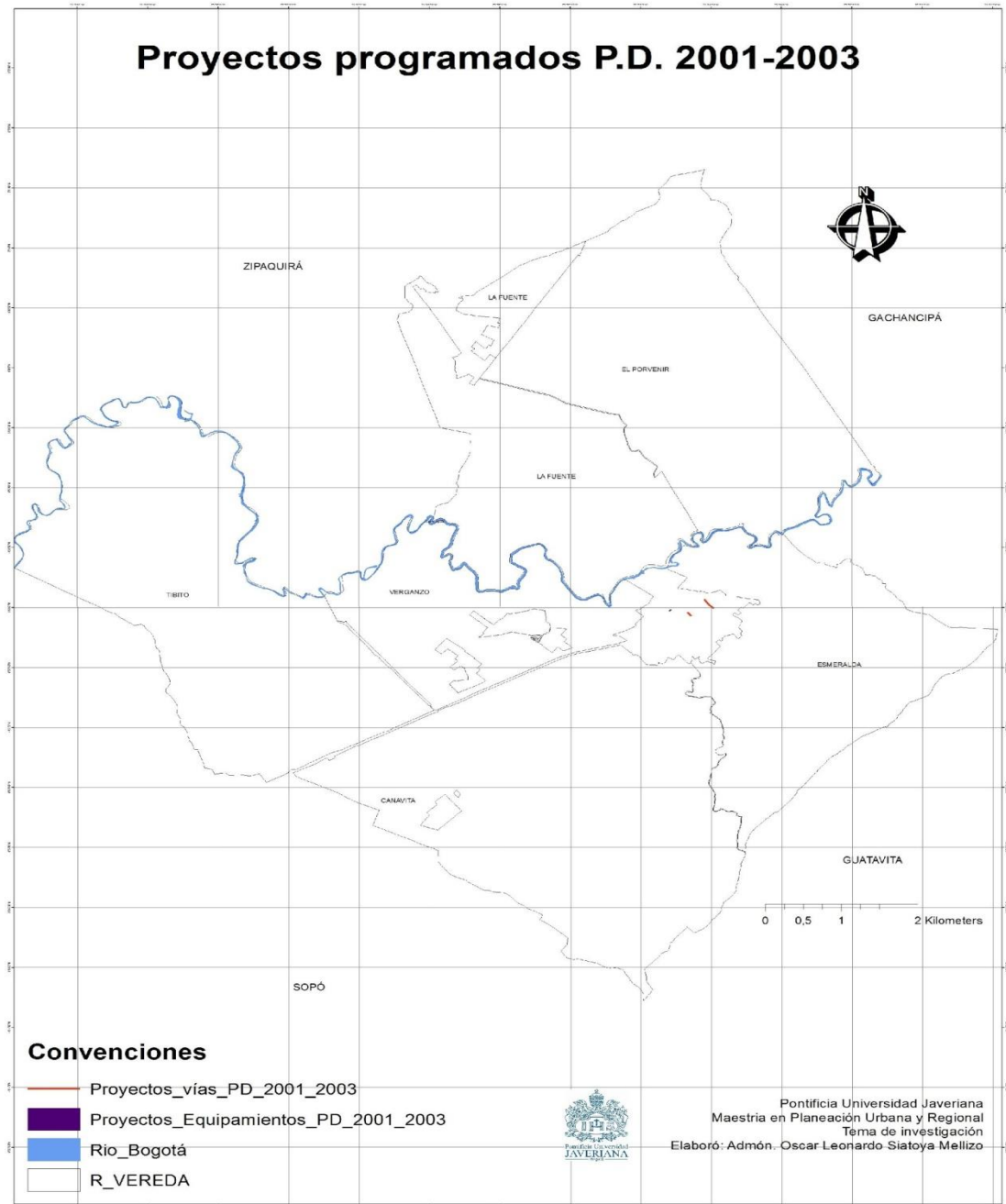


2.2.1. Análisis de los proyectos programados en el Plan de Desarrollo: “Experiencia para el Desarrollo Social”

Es importante señalar que este Plan de Desarrollo Municipal y los siguientes los proyectos programados son generales, lo que no permite identificar en el territorio donde se van a desarrollar, para el caso específico de este plan plantea en el atributo de malla vial, la apertura de la calle 13 desde la carrera 4^a hasta la carretera central del norte hoy en día “autopista norte” y la calle 16, desde la transversal 7 hasta la carretera central del norte. En equipamientos el plan programa proyectos de mantenimiento y remodelación de la infraestructura existente (administrativa, educativa y deportiva), y la construcción de una escombrera municipal y de 2 infraestructuras deportivas en la vereda La Fuente. En el atributo de espacio público no había proyectos programados, todos los proyectos pueden ser consultados en la tabla No. 05.



Mapa 4. Proyectos PDM programados 2001 - 2003



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 4. Calle 13 casco urbano



Fuente: Google Earth, 2014.

Registro fotográfico 5. Calle 16 casco urbano



Fuente: el autor.



Tabla 3. Proyectos POT y PDM programados y proyectos ejecutados 2000 - 2003

| | Periodo (años) 2000-2003 | | |
|---------------------|--|---|---|
| | POT Decreto 228 de 2000 | PDM Acuerdo 10 de 2001 "Experiencia para el desarrollo social" | Proyectos ejecutados |
| | Proyectos | Proyectos | |
| Sistema vial | Rectificar trazados y mejorar las especificaciones de la vía Autódromo Crown | Apertura calle 13 y 16 | Mantenimiento vías urbanas (calles 10, 11, 12, 13 entre carrera 5 y 6) |
| | Mejorar vías que conducen parte alta de la vereda Canavita | Realizar mantenimiento al 90 % de las vías veredales | Construcción estructura de pavimento calle 16 |
| | Proyectar vías perpendiculares a la Carretera Central del Norte | Pavimentar 18.000 mts2 (l) de vía rural | Pavimentación en adoquín de la calle 15A con la carrera 4E |
| | Construir circuito de ciclorutas vereda Verganzo, Cra. 7, St. Alto Manantial, Villa Olímpica, Zona Industrial. | Construcción de un puente peatonal y 2 paraderos | Capa asfáltica calle 7A con carrera 2E |
| | | Arreglo integral de la infraestructura vial de 3 centros poblados | Pavimentación calle 15 entre carrera 4E y 5E |
| | | | Concreto vías: transversal 1 entre calle 17 y 15C, calle 7 hasta la carretera del norte, transversal 3 y calle 9 entre carrera 1A y 1 |
| | | | Construcción carrera 7 (paseo urbano) |
| | | | Mantenimiento vía Tocancipá, Zipaquirá por la vereda La Fuente |
| | | | Mejoramiento vía St. Pinzón vereda Canavita |
| | | | Construcción vía St. Rachen vereda Canavita |
| | | | Pavimentación vía St. Castelblanco vereda Verganzo |
| | | | Pavimentación de la vía La Trampa hasta Quindingua vereda la Esmeralda |
| | | Pavimentación St. Arismendi vereda Canavita | |



| | | | |
|-----------------------------|---|--|--|
| | | | Pavimentación St. Guatava vereda Verganzo |
| | | | Pavimentación concreto rígido St. Champiñones vereda Verganzo |
| Equipamientos | Adecuación palacio municipal | Adquisición predio para la construcción del comando de policía | Mantenimiento palacio municipal (2002) |
| | Construcción comando central de policía | Remodelar y construir las escuelas que presentan deficiencia | Mantenimiento casa de la cultura (2002 y 2003) |
| | Construcción centro operativo de Bomberos | Terminar 2 de las 4 instituciones inconclusas | Mantenimiento terminación escuela Buenos Aires vereda Canavita |
| | Construcción central de la Defensa Civil y Cruz Roja | Realizar mantenimiento de infraestructura a lo existente por lo menos una vez durante el periodo de la administración | Adecuación Colegio Departamental de Tocancipá (casco urbano) |
| | Mantenimiento Casa de la Cultura | Construir 2 infraestructuras deportivas (Veredas Verganzo y La Fuente). | Adecuación escuelas ubicadas en las veredas de La Fuente, Verganzo y La Esmeralda |
| | Adecuación cementerio | Mantenimiento del 70% de la infraestructura | Construcción obras exteriores escuela La Esmeralda (vereda la Esmeralda) |
| | Construcción aulas de educación primaria y secundaria | Implementar infraestructura recreo deportiva en los 3 centros poblados donde se realice mejoramiento integral | Construcción escuela San Luis Gonzaga casco urbano |
| | Centro de médico de atención inmediata | Construcción escombrera municipal | Construcción escuela Antonia Santos vereda Verganzo |
| | Adecuación centro de salud | Garantizar que el 100% del agua que ingresa a la planta de tratamiento de agua residual cumple con las especificaciones técnicas | Mantenimiento escuela Porvenir (vereda Porvenir) |
| | Ampliación centro de salud vereda La Fuente | | Adecuación escuela Alto Manantial vereda Canavita |
| | Centro integral de asistencia Social | | Construcción escuela Buenos Aires vereda Canavita |
| | Adecuación plaza de mercado | | Mantenimiento escuela la Diana y colegio Industrial vereda Tibitó y Verganzo respectivamente |
| Unidades básicas deportivas | | Acabados escuela St. Alto Manantial vereda Canavita | |



| | | |
|------------------------|--|---|
| | Construcción y dotación sala cunas | Terminación escuela rural La fuente (vereda La Fuente) |
| | | Acabados escuela St. San Victorino vereda Canavita |
| | Construcción restaurantes escolares | Ampliación y optimización puesto de salud casco urbano |
| | Adecuación plaza de mercado vereda La Fuente | Mantenimiento plaza de mercado (2002) |
| | Sistema de áreas recreativas | Construcción cancha múltiple St. Buenos Aires vereda Canavita |
| | Adecuación ronda del río Bogotá | Construcción Cancha múltiple St. Antonia Santos vereda Verganzo |
| | Construcción relleno sanitario | Construcción cancha múltiple St. Las Quintas vereda Tibitó |
| | Construcción línea de conducción independiente de acueducto para el municipio de Tocancipá | Construcción cancha múltiple escuela el porvenir vereda Porvenir |
| | Construcción Pozos anaerobios para el tratamiento de aguas residuales | Adecuación cancha de fútbol colegio industrial vereda Verganzo |
| | Conservación de sitios o edificios significativos símbolos del municipio | Reconstrucción cancha múltiple escuela San Victorino vereda Canavita |
| | Puesto de policía vereda La Fuente | Mantenimiento Villa Olímpica casco urbano (2002) |
| | | Construcción Planta de Tratamiento de aguas residuales |
| | | Construcción granja Sevilla (Adulto mayor) vereda La fuente (2002) mantenimiento (2003) |
| | | Construcción salón multifuncional vereda Verganzo |
| | | Construcción Salón comunal St. Tolima vereda Verganzo |
| | | Construcción salón comunal Urb. San Javier vereda Verganzo |
| Espacio Público | Construcción parque urbano El Manantial | Construcción parque Urb. Tocarinda Casco Urbano |
| | Construcción parque centro poblado La Fuente | Mejoramiento y conservación parque Urb. San Javier vereda Verganzo |
| | Construcción parque por sectores | Construcción andenes St. Los Arrieros-Colpapel vereda Canavita |
| | | Construcción andenes St. Colodos vereda Verganzo |

Fuente: el autor.



2.3. Visión y estructura del Plan de Ordenamiento Territorial revisión y ajustes 2005 “Acuerdo 11”

La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial realizado en el 2005 tiene como objetivo consolidar un modelo de ordenamiento basado en la de políticas, directrices, estrategias y programas, propiciando el desarrollo equilibrado local y regional, generando un municipio sostenible, competitivo y productivo, con base en el desarrollo industrial, agropecuario, comercial, y de servicios a través de esfuerzos colectivos de la administración municipal y la comunidad Tocancipeña, con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.

Este Plan se estructuró en ocho políticas: ambiental, desarrollo regional, uso y ocupación del suelo urbano y asentamiento rurales, movilidad, servicios públicos domiciliarios, recuperación y manejo del espacio público, dotación de equipamiento, y productividad y competitividad.

Además, determinó el sistema vial como elemento estructurantes del desarrollo físico del municipio definiendo la configuración de los sistemas viales con una política de articulación con un sistema integrado de transporte público, complementado con el transporte no motorizado (bicicletas).

Se estableció una política de localización de equipamientos colectivos con base en la provisión de infraestructura vial de conectividad y accesibilidad para todos los modos.

En el marco conceptual de conectividad y accesibilidad de la ciudad, se definieron actuaciones para mejorar la infraestructura para la conectividad del área urbana con las áreas rurales y sus municipios vecinos. Con la perspectiva de una variante a la vía de la concesión Briceño-Tunja-Sogamoso (BTS), se determinó que la carretera central del norte se convertiría en un corredor ambiental incorporándola a la estructura urbana del municipio.

Se avanzó en la incorporación del transporte de pasajeros, mediante un sistema integrado con los modos no motorizados, en la inclusión de controles para la construcción de nuevos equipamientos con provisión de accesibilidad y conectividad a la malla vial principal.



Se mantiene la expectativa de la variante a la Carretera Central del Norte, con la doble calzada BTS y se determinó que esta vía se convierta en un corredor ambiental integrado al municipio, potenciando y recuperando este eje y la vía férrea a través de alamedas de ciclorutas.

Nuevamente, se queda corto en los temas de tránsito, seguridad vial, semaforización, transporte de carga y control de parqueo, entre otros.

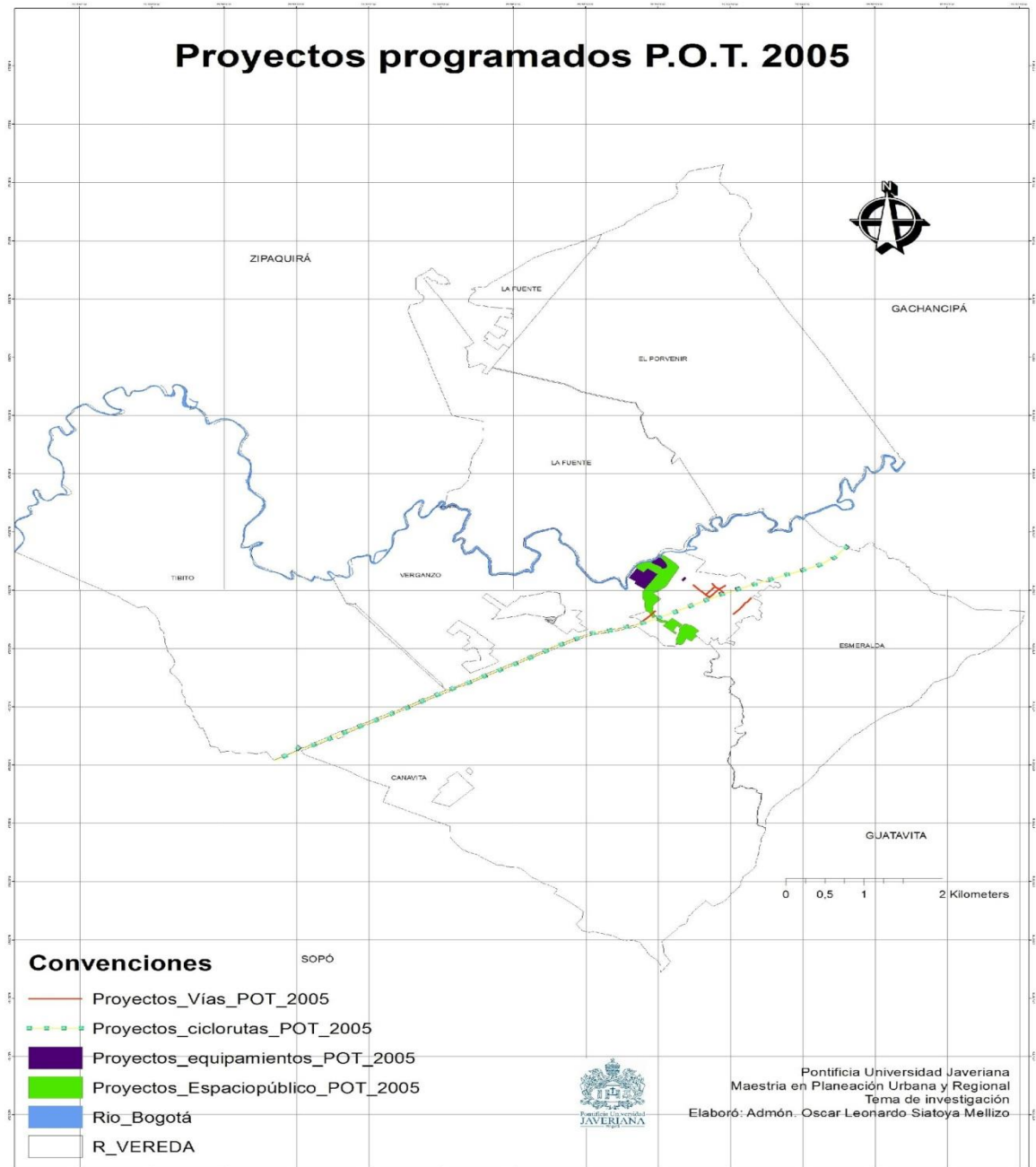
2.3.1. Análisis de proyectos programados en el POT 2005

El Plan de Ordenamiento Territorial adoptado mediante Acuerdo Municipal No. 11 de 2005, programa en malla vial, proyectos encaminados a mejorar la movilidad del casco urbano, tales como la calle 15 entre transversal 7 y carrera 4, la apertura de la calle 13 entre la carrera 4 y carrera 4^a, proyecto propuesto en el anterior POT (Decreto 228/2000), a la par la construcción de las siguientes vías: carrera 8^a, carrera 4e, carrera 4^a y carrera 4. En lo respectivo a las ciclorutas, propuso dos tipos, principal: haciendo referencia a una circulación paralela a la carretera central del norte y secundarias; ciclorutas perpendiculares a la principal para descargar en ésta y de esta forma generar un sistema de interconexión por el territorio.

En el atributo de equipamientos, el plan propuso intervención en la modalidad de remodelación de las infraestructuras urbanas más relevantes de la zona centro.

En espacio público fue visionario, programa 6 proyectos de parques, tales como: parque el Manantial, parque lineal quebrada el manantial-humedal Los Patos, parque ecológico La Virgen, parque Los Patos, parque área oriental y parques por proyectos de urbanización.

Mapa 5. Proyectos POT programados 2005 - 2010



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 6. Proyección calle 15



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 7. Proyección calle 4ta



Fuente: Google Earth, 2014.

Registro fotográfico 8. Predio el "Manantial" casco urbano.



Fuente: el autor.



2.4. Visión y estructura del Plan de Desarrollo 2004 – 2007: “Acción y Bienestar” (Acuerdo 06)

El Plan de Desarrollo “Acción y Bienestar” 2004-2007 buscó servir a la comunidad, protegiendo y promoviendo la participación, dentro de los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad y, sobre todo, la moralidad pública y propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, haciendo de Tocancipá un municipio productivo y teniendo en consideración las necesidades de la población más vulnerable, para lo cual este plan se estructura en cuatro políticas:

- **Ambiental:** la política pública ambiental se basa en la recuperación y conservación de la riqueza ambiental del municipio en procura de garantizar la producción y su uso, sin menoscabar los derechos y el bienestar de las generaciones futuras. Esta política está conformada por los sectores: suelo, agua, aire, vegetación y fauna.
- **Territorial:** la política pública de territorio tiene como objeto el desarrollo armónico de los sectores del municipio con base en la dotación de infraestructura que conduce a un ordenamiento del territorio. En esta política se reúnen los sectores: vías y transporte, equipamiento municipal, agua potable y saneamiento, y vivienda. Además, esta investigación se enmarca en esta política y, con el objeto de identificar el lineamiento de los atributos que se han trabajado, es claro que no hay una visión clara al respecto que se pueda resaltar.
- **Social y desarrollo:** la política pública social tiene como objeto mejorar de manera sustancial el nivel y la calidad de vida de los pobladores de Tocancipá. El eje de esta política se ubica en la aplicación del principio de la solidaridad en procura de la protección a los grupos vulnerables de la sociedad y se centra en los sectores de cultura, educación, salud, recreación y deporte, familia, adulto mayor, discapacidad, tecnología, productividad y empleo, convivencia, justicia y seguridad, y pequeños y medianos productores.
- **Institucional:** la política pública de desarrollo institucional tiene como objetivo involucrar fundamentalmente al Estado y la comunidad, con el propósito de servir, gestionar y administrar. Para lograr ese propósito, se



hace necesario propender por la participación real, de manera que se logre articular políticas coherentes con el desarrollo de la sociedad, teniendo en cuenta que lo público demanda responsabilidad y, ante todo, acciones eficaces y eficientes que muestren de manera diligente resultados. Esta política está integrada por los sectores: administrativo, comunicación, prevención y atención de desastres, y hacienda pública.

A estas políticas se les asignó un porcentaje de ejecución presupuestal para este periodo, de la siguiente manera: ambiente 3.5%, territorial 50%, social y desarrollo 43% e institucional 3.5%. Esta estructura fue trabajada con la comunidad en talleres comunitarios para su conocimiento y construcción del diagnóstico, que sirvió como base para la elaboración de objetivos y programas del Plan, de acuerdo con lo encontrado en el documento que reposa en el Concejo de Municipio de Tocancipá.

De acuerdo con el documento aprobado, la visión para el municipio de Tocancipá es que para el 2020 éste sea un polo de desarrollo de la Sabana Centro que ofrezca servicios a la región de actividades productivas, competitivas y culturales con una excelente infraestructura de servicios públicos y sociales. Adicional a esto, se propuso una comunidad capacitada, organizada y con sentido de pertenencia.

2.4.1. Análisis de los proyectos programados en el: PDM 2004-2007

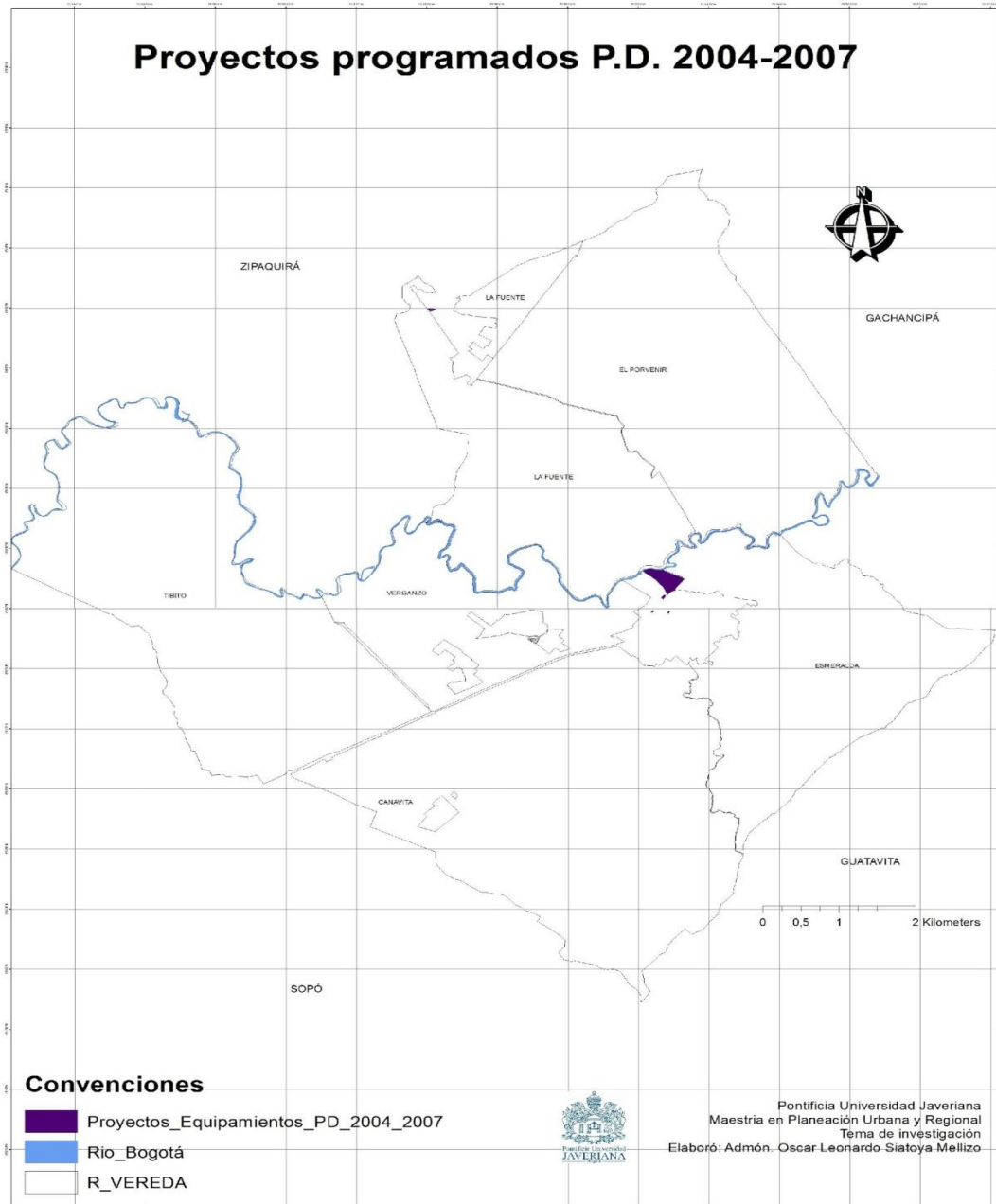
El Plan de Desarrollo Municipal “Acción y Bienestar”, adoptado mediante acuerdo municipal No. 06, para el periodo legislativo 2004-2007, propuso en el atributo de malla vial el mantenimiento de vías urbanas, construcción de ciclo rutas y la construcción de vías rurales. De esta manera, constituyó la mejor intención de armonización con el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado el año siguiente (2005), donde se geo_referenciaron los proyectos planteados en este Plan de Desarrollo. Es importante ver la evaluación y ejecución que se presenta más adelante; por esta razón, el mapa que se presenta a continuación, que tiene como objetivo evidenciar la carencia de los proyectos específicos en los Planes de Desarrollo.

En materia de equipamientos, se conserva la tendencia de realizar mantenimientos a las infraestructuras existentes, administrativas, deportivas y de



educación, que propone nuevos escenarios deportivos y construcción de aulas educativas. En el atributo de espacio público, no se identificaron proyectos para esta vigencia.

Mapa 6. Proyectos programados PDM 2004 - 2007



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 9. Predio proyecto nuevo Colegio Departamental de Tocancipá



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 10. Predio finca Sevilla (programa adulto mayor)



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 11. Predio plaza de mercado y frigorífico



Fuente: el autor.



Tabla 4. Proyectos POT y PDM programados y proyectos ejecutados 2004 - 2007

| | Periodo (años) 2004_2007 | | |
|----------------------|---|--|--|
| | POT Acuerdo 011 de 2005 | PDM Acuerdo 06 de 2004 "Acción y Bienestar" | Proyectos ejecutados |
| | Proyectos | Proyectos | |
| Sistema vial | Construcción calle 15 entre transversal 7 y Cra. 4 | Mantenimiento de vías urbanas | Construcción vía que conduce de la carretera central del norte hasta Emgesa Martin del Corral vereda Tibitó, por compensación de expensas licencia de Quala. |
| | Construcción calle 13 desde la Cra. 4 hasta la Transversal 7 | Construcción de ciclorutas | Construcción vía acceso Urb. Las Esmeraldas casco urbano |
| | Ciclorutas sobre la Carretera central del norte y ciclorutas alimentadoras de ésta | Construcción vías rurales | Mantenimiento calle 17 entre la carretera central del norte y la transversal 7 |
| | Construcción de la prolongación de la carrera 8 hasta la vía que conduce a la vereda Verganzo | | Pavimentación vía vereda el Porvenir (2004) cuentas occidentales (2005) |
| | Construcción y ampliación de la carrera 4E St. Tinjaca Casco Urbano | | Construcción y pavimentación vía pie de monte vereda Canavita etapa I y II (2006) (2007) |
| | Construcción de la Carrera 4A entre calle 15 y 13 | | Recubrimiento en concreto de la vía del St. La Virgen vereda la Esmeralda |
| | Construcción de la carrera 4 entre calle 13 y 16 | | Recubrimiento en concreto vía que conduce al St. Alto Manantial vereda Canavita |
| | | | Mantenimiento puente peatonal la Diana casco urbano |
| | | | Construcción paraderos en guadua área rural |
| | | | Construcción vía St. Colodos centro poblado Antonia Santos vereda Verganzo |
| | | | Construcción carrera 8 etapa I, II y III (2006) (2007) |
| | | | Mejoramiento vía Emgesa Martin del Corral hasta la Urb. San Javier Vereda Verganzo |
| | | Construcción sendero peatonal St. Patiño vereda Canavita | |
| Equipamientos | Remodelar la plaza de mercado | Mantenimiento y optimización del palacio municipal y demás edificaciones administrativas | Mantenimiento palacio municipal (2004) (2005) |
| | Alternativa de abastecimiento de la planta de tratamiento de | Mantenimiento y dotación de la infraestructura educativa | Mantenimiento casa de la cultura (2004) (2005) |



| | | |
|--|---|--|
| agua potable | | |
| Optimización y modernización de la planta de tratamiento de aguas residuales | Adquisición de predio y construcción nueva sede de bachillerato | Mantenimiento colegio departamental sede antigua (2004)(2005) Construcción Colegio Departamental nueva sede(2005) |
| Intervenir los equipamientos urbanos más relevantes de la zona centro | Viabilidad, seguimiento y control al sistema de sacrificio de ganado | Mantenimiento escuela la Esmeralda (vereda la Esmeralda)(2004)(2005) |
| Construcción tanque de reserva alto manantial | Construcción, mantenimiento y adecuación de escenarios deportivos y parques recreativos | Mantenimiento escuela San Luis Gonzaga casco urbano (2004)(2005) |
| | Plan maestro de acueducto y alcantarillado | Mantenimiento escuela Antonia Santos vereda Verganzo (2004) (2005) |
| | Plan maestro de acueducto y alcantarillado | Mantenimiento escuela el Porvenir (vereda el Porvenir) |
| | Construcción y adecuación de equipamientos municipales | Mantenimiento escuela Alto Manantial vereda Canavita (2004)(2005) |
| | Restauración estación del ferrocarril | Mantenimiento escuela Buenos Aires vereda Canavita |
| | Adecuación finca Sevilla | Mantenimiento Colegio Técnico Industrial (2004) (2005) y escuela la Diana (2004) (2005) vereda Verganzo y Tibitó respectivamente |
| | Centro comunales poli funcionales (construcción y puesta en marcha) | |
| | Optimización y adecuación y/o mantenimiento de salones comunales. | Mantenimiento escuela La Fuente (vereda La Fuente) |
| | | Mantenimiento escuela San Victorino vereda Canavita |
| | | Mantenimiento plaza de mercado y matadero municipal (2004) (2005)(2006)(2007) |
| | | Construcción cancha múltiple St. Parte alta vereda La Esmeralda |
| | | Mantenimiento Villa Olímpica (2004)(2006) |
| | | Mantenimiento cancha de fútbol vereda La Fuente |
| | | Construcción emisario final de la planta de tratamiento de aguas residuales |
| | | Mantenimiento inmueble Urb. Altos de San Miguel (hoy hogar comunitario cabañita mágica) |
| | | Mantenimiento centro de educación especial (2004)(2005) |
| | | Restauración estación del tren |



| | | | |
|------------------------|---|--|--|
| | | | Construcción módulos talleres finca Sevilla vereda La Fuente (2004) mantenimiento reservorio y construcción (2005) |
| | | | Salón comunal St. La Aurora casco urbano |
| | | | Mantenimiento Salón comunal La Fuente |
| Espacio Público | Construcción parque "el Manantial" | | Mejoramiento parque Urb. San Javier vereda Verganzo |
| | Parque en desarrollo por Urbanización | | Mejoramiento plazoleta St. Antonia Santos vereda Verganzo |
| | Parque lineal quebrada el manantial-humedal Los Patos | | Construcción parque Los Patos etapa I y II (2006) (2007) |
| | Parque ecológico La Virgen Casco Urbano | | Mantenimiento parque principal (2004) (2005) |
| | Parque Los Patos | | Mantenimiento zonas verdes en vías y caminos vereda La Fuente y Canavita |
| | Parque área oriental | | |

Fuente: el autor.

2.5. Visión y estructura del Plan de Ordenamiento Territorial de 2010 (Acuerdo 09)

La revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del 2010 retoma las políticas y marco conceptual establecidos en la revisión del 2005 y propone nuevas estrategias de actuación orientadas hacia el mejoramiento y articulación de la infraestructura vial urbana con la rural, integrando los proyectos del nivel nacional como el tren de cercanías, la articulación segura con la concesión BTS y promoviendo la idea de "corredor ambiental" de la carretera central del norte.

Visión regional: consolidar al municipio de Tocancipá como el municipio modelo y líder de la región en competitividad y producción empresarial, que impulsa la región de la sabana centro y al resto del departamento en los procesos de avance, innovación y desarrollo productivo y económico, así como el desarrollo de infraestructura pública de alto impacto social y en los procesos de recuperación ambiental. Articular el desarrollo del territorio municipal a un ordenamiento regional de forma tal que su contenido, sus políticas, directrices, estrategias y programas, propicien el desarrollo equilibrado local y regional, generando un municipios sostenible, competitivo y productivo(Alcaldía de Tocancipá, 2010).



Se propone concretar en el territorio la visión regional, enfatizando en la consolidación de las siguientes funciones para el desarrollo económico y cultural: 1) desarrollando el centro regional de producción y servicios potenciando los sectores de la industria, el comercio, los servicios y el turismo; 2) fortaleciendo el sector educativo como base del desarrollo económico, social y cultural de los habitantes del municipio; 3) desarrollando el centro turístico regional, artístico, cultural y artesanal; y 4) la localización de asentamientos de carácter urbano, en condiciones urbanísticas reguladas dentro del marco de sostenibilidad ambiental.

Además, el Plan reconoce la existencia de problemas de accidentalidad en los ingresos y salidas del municipio, y su conexión con la Carretera Central del Norte, así como problemas de impactos ocasionados por el transporte hacia las zonas industriales y deficiencias en infraestructura vial a esos sectores.

También establece estrategias de financiación para el mejoramiento de la malla vial basados en impuestos de sobretasa a la gasolina y proyectos de valorización y plusvalía.

En adición, promueve la continuación del proyecto del anillo vial de Verganzo basado en los estudios realizados en ejecución.

Finalmente, establece la necesidad de políticas de mejoramiento de los espacios públicos con el fin de lograr el equilibrio entre el tránsito vehicular y peatonal.

2.5.1. Análisis de los proyectos programados en el POT 2010

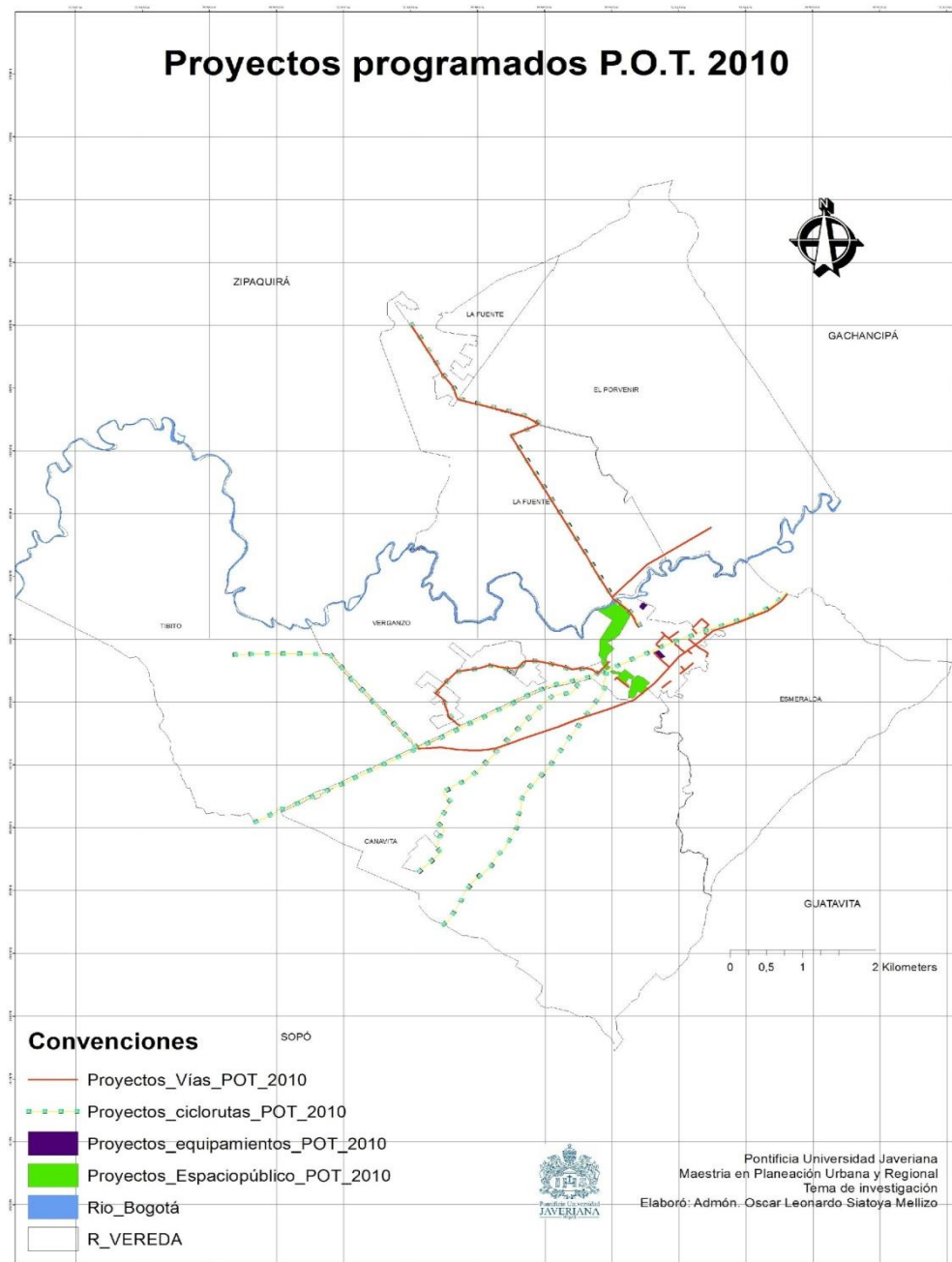
El Plan de Ordenamiento Territorial adoptado mediante acuerdo municipal No. 09 de 2010 fue ambicioso en el tema de malla vial y ciclo rutas. Para este periodo, se adelantó el cobro de valorización para la ejecución del anillo vial, de la vereda Verganzo, la vía del Autódromo-Lucta y camino del medio, ubicados en las veredas Tibitó y Canavita respectivamente, cada una de éstas con su respectiva ciclorutas. En adición a esto, se encuentra la apertura de la calle 13 que viene rezagada de los anteriores Planes de Ordenamiento Territorial, y la apertura de varias vías del casco urbano que se muestran en el mapa y se podrá ver de forma más amplia en la tabla No. 07.



En equipamientos, sobresale la iniciativa de construir la estación y subestación de bomberos en el casco urbano y en la zona industrial, respectivamente. De igual forma, se estableció la construcción de las estaciones de policía en la vereda La Fuente y la zona de actividad industrial, esto en temas de seguridad. En lo que respecta a la salud, está la construcción del hospital “Nuestra señora del tránsito”. Igualmente, se tuvieron en cuenta los proyectos tradicionales, por decirlo de alguna manera, tales como mantenimiento y remodelación de las infraestructuras existentes tanto administrativas, deportivas y educativas.

El atributo de espacio público adoptó los proyectos de los anteriores Planes de Ordenamiento Territorial (Decreto 228 de 2000 y Acuerdo 011 de 2005) (Ver tablas No. 05 y 06).

Mapa 7. Proyectos POT programados 2010



Fuente: el autor.



Registro fotográfico 12. Proyección vía carrera 8a casco urbano



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 13. Proyección variante Briceño - Tunja - Sogamoso (BTS)



Fuente: Google Earth, 2014.

Registro fotográfico 14. Predio el "Manantial" casco urbano



Fuente: el autor.



2.6. Visión y estructura del Plan de Desarrollo 2008 - 2011: “Tocancipá, Social y Productiva” (Acuerdo 04)

El Plan de Desarrollo “*Tocancipá Social y Productiva*” tuvo un énfasis en la competitividad y productividad empresarial, tanto en el desarrollo social, como municipio líder en Colombia, donde la prioridad fue el avance, la innovación y el desarrollo productivo y económico, así como en el desarrollo de infraestructura pública de alto impacto social.

El Plan de Desarrollo “Tocancipá Social y Productiva 2008-2011” se estructuró en 13 políticas, así:

- **Económica y empresarial:** desde la política económica y empresarial se propuso como objetivo reducir los niveles de pobreza en el municipio de Tocancipá, aumentando la productividad, la competitividad, el empleo, los ingresos personales y familiares de los estratos bajos, la equidad en la distribución del ingreso y el crecimiento económico municipal.
- **Salud:** en la política de salud se buscó aumentar la expectativa de vida de los Tocancipeños, garantizando mayor nivel de cobertura, calidad, igualdad, acceso, oportunidad, eficacia, eficiencia y humanidad en los servicios de atención en salud prestado en el municipio y en el control de las condiciones sociales generadoras de salubridad.
- **Social y de desarrollo comunitario:** la administración municipal propuesta para la política de desarrollo social y comunitario trabajó por reducir las diferentes formas de exclusión y desintegración social en el municipio, con el desarrollo de programas de atención a los distintos grupos sociales del municipio.
- **Cultura y turística:** en esta política, el objetivo fue aumentar el acceso de la población a la cultura municipal con calidad, a través de la recuperación, difusión, aprendizaje y explotación turística de los patrimonios tangibles e intangibles del municipio.
- **Deportiva y recreativa:** en esta política, el objetivo fue aumentar la cobertura de las acciones de desarrollo, y formación deportiva y recreativa

en el municipio, por medio de las escuelas de formación deportiva y la construcción de campos deportivos.

- **Educativa:** el objetivo de esta política fue aumentar la calidad, la cobertura, eficiencia y pertinencia de la oferta de servicios educativos municipales.
- **Innovación, ciencia y tecnología:** el objetivo de esta política fue generar innovación con bases científicas y tecnológicas en la producción empresarial y el desarrollo social municipal como un medio de generación de competitividad empresarial y calidad de vida social.
- **Ambiental:** el objetivo de esta política fue recuperar ambientalmente el agua, el aire, el suelo, la flora y la fauna municipales manteniendo el equilibrio entre ambiente natural, ambiente construido y comunidad humana municipal.
- **Infraestructura y territorial:** el objetivo de esta política consistió en garantizar condiciones infraestructura y de uso, así como la distribución de suelo adecuadas para la generación, tanto de desarrollo social y económico municipal, como para el mantenimiento y preservación del medio natural.
- **Vivienda, saneamiento básico y servicios públicos:** el objetivo de esta política consistió en garantizar calidad y acceso a vivienda, saneamiento básico y servicios públicos a la comunidad, principalmente a la población que cuenta con bajos ingresos y escasos recursos
- **Seguridad:** el objetivo de esta política consistió en disminuir los niveles de inseguridad en el municipio
- **Administrativa, institucional y organizacional:** el objetivo de esta política consistió en aumentar los niveles de eficiencia y calidad en los procesos y servicios prestados por la administración municipal.
- **Desarrollo humano y Psicosocial:** el objetivo de esta política consistió en promocionar la salud y el bienestar mental, emocional y afectivo de las personas, las parejas, las familias y las comunidades municipales.



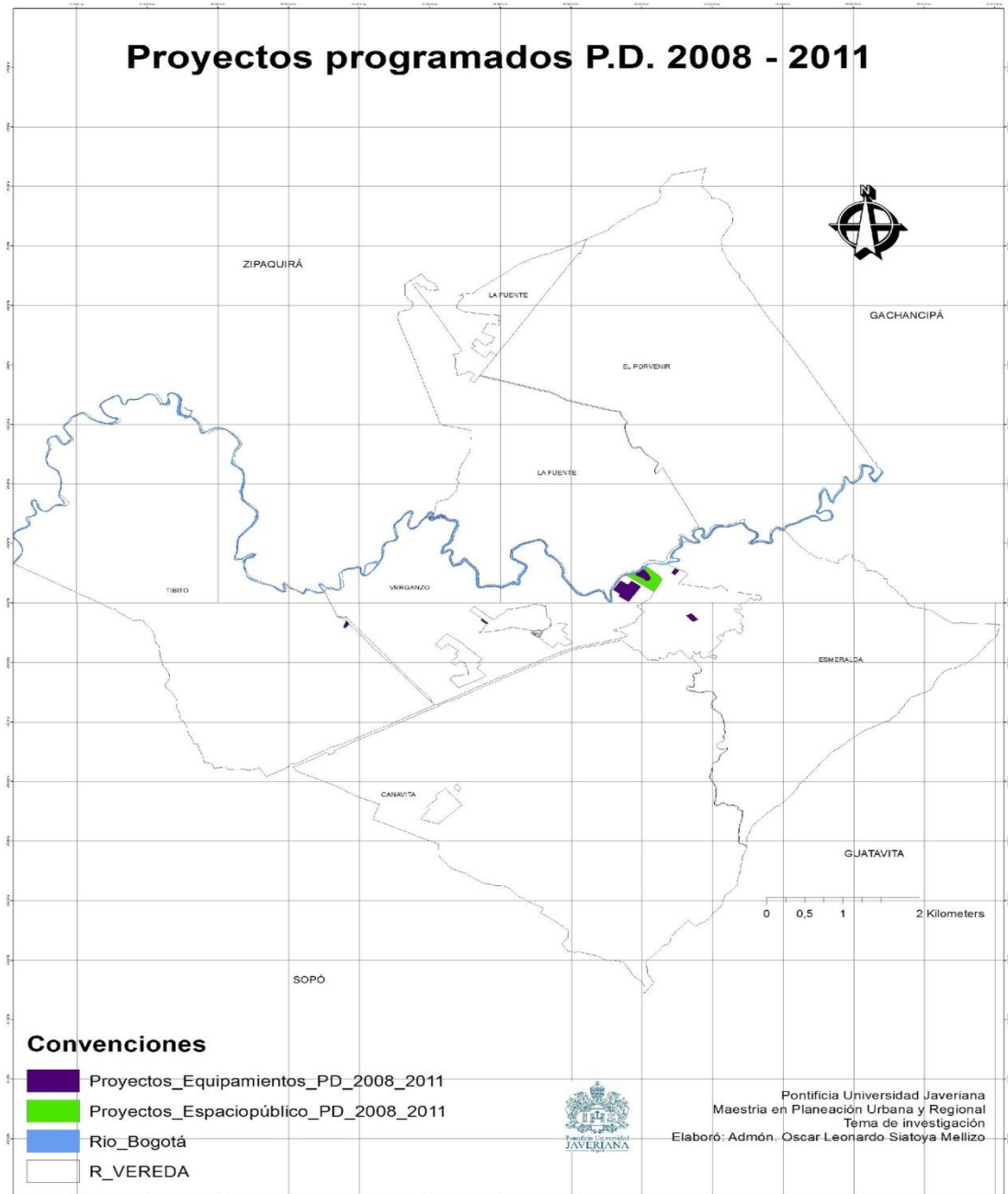
Cada una de estas políticas dio origen a unos objetivos, unas estrategias y unos proyectos. Es importante resaltar que se realizó una matriz con cada uno de los Planes de Desarrollo, donde se identificaron las políticas, objetivos, programas y proyectos en cada uno. Posteriormente, se inició a ubicar los proyectos específicos en los mapas relacionados a la malla vial, equipamientos y espacio público, esto con el fin de poder determinar la armonía de los proyectos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial revisiones y ajustes, respecto a los proyectos planteados en los Planes de Desarrollo de los 3 periodos constitucionales desde el 2001 hasta el 2011 (ver tabla No. 05).

2.6.1. Análisis de los proyectos programados en el PDM 2008 - 2011

El Plan de Desarrollo municipal “*Tocancipá, Social y Productiva*”, adoptado mediante Acuerdo Municipal No. 04, para la vigencia 2008-2011, presentó tres proyectos para el atributo de malla vial: Uno. Construcción ciclo rutas alternas a las vías municipales, Dos. Mantenimiento del sistema vial y Tres. Aumentar la cobertura de la red vial. Estos proyectos son muy generales, lo que tiene como consecuencia que la consolidación del modelo de ocupación propuesto en el Plan de Ordenamiento resulte carente. Este caso es similar al de la anterior vigencia, en la que se adoptó el Plan de Desarrollo (2008) y dos años después fue adoptado el Plan de Ordenamiento (2010), con los proyectos específicos en el territorio, situación que genera dos efectos: primero, no permite terminar la ejecución de lo programado en el PDM por la limitante de tiempo y segundo, la constante revisión del POT no permite darle continuidad a los proyectos y por lo tanto no se consolida el modelo planteado.

El atributo de equipamientos el plan hizo un gran énfasis en la primera infancia y juventud, con la construcción del centro educativo de primera infancia y la construcción de la ciudadela cultural y de turismo; igualmente dio una gran importancia a las juntas de acción comunal, como consecuencia de lo cual planteó la construcción de varios salones comunales. Desde el atributo de espacio público, programó la terminación del parque Los Patos, proyecto propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo No. 011 de 2005, propuesto en este Plan de Desarrollo y posteriormente en el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado en esta vigencia.

Mapa 8. Proyectos PDM programados 2008 - 2011



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 15. Predio Ciudadela Cultural y de Turismo



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 16. Predio hospital "Nuestra señora del Tránsito"



Fuente: Google Earth, 2014.



Tabla 5. Proyectos POT y PDM programados y proyectos ejecutados 2008 - 2011

| Periodo (años) 2008-2011 | | |
|---|--|---|
| POT Acuerdo 09 de 2010 | PDM Acuerdo 04 de 2008 "Tocancipá Social y Productiva" | Proyectos ejecutados |
| Proyectos | Proyectos | |
| Apertura calle 13 | Construir ciclorutas alterna a las vías municipales | Construcción y pavimentación vía de acceso autódromo de Tocancipá hasta el punto "la pelanga" del Corral vereda Tibitó Etapa I, II y III (2009) (2010)(2011) |
| Cicloruta urbana sobre la carretera central del norte | Mantenimiento del sistema vial | Construcción vía que conduce de la Carretera Central del Norte hasta el colegio industrial vereda Verganzo etapa I y II (2008) (2010) |
| Cicloruta área urbana vereda La Fuente | Aumentar la cobertura de la red vial | Construcción vía camino del medio vereda Canavita etapa I y II (2008) (2010) |
| Cicloruta anillo vial vereda Verganzo | | Construcción vía St. Tolima que conduce a la Urb. Estación vereda Verganzo etapa I y II (2008) (2009) |
| Cicloruta pie de monte vereda Canavita | | Construcción, ampliación y mantenimiento vías St. Buenos Aires (sobre giro), St. Parte Alta (La virgen) de las veredas Canavita y la Esmeralda respectivamente |
| Cicloruta camino del medio vereda Canavita | | Construcción placa huella en los St. (s) Tijaro, La Rejilla y Corchuelo vereda la Esmeralda |
| Cicloruta autódromo-Lucta vereda Tibitó | | Construcción cintas en concreto St. Quindigua vereda la Esmeralda |
| Mantenimiento y/o ampliación vías veredales | | Construcción y pavimentación vía pie de monte vereda Canavita etapa III (2008) |
| Rehabilitación, mantenimiento y construcción vías urbana de los centros poblados | | Construcción cintas en concreto St. La virgen vereda la Esmeralda Etapa II |
| Proyección carrera 8 | | Construcción y ampliación vías no asfaltadas veredas: Canavita (St. Buenos Aires, Alto Manantial y La escuela), La Fuente (St. Puente Micos), La Esmeralda (St. San Miguel, Cetina, Martínez y Alcalinos) |
| Construcción anillo vial entre el casco urbano y los 3 centros poblados de la vereda Verganzo | | Construcción y pavimentación en concreto vías la escuela y St. Martínez vereda La Esmeralda |
| Glorieta entrada a la vereda Verganzo St. Juancho Pola | | Construcción vía St. Gaviotas vereda Verganzo |
| Doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso (BTS) | | Construcción vía acceso St. Dulcinea vereda Canavita |
| Ampliación vías urbanas | | Mejoramiento vía St. Las Quintas vereda Tibitó |



| | | | |
|----------------------|--|--|---|
| | Apertura vías proyectadas plano CU-02 | | Construcción vía St. Polígono vereda Canavita |
| | Ampliación y mantenimiento de la vía que del centro conduce al centro poblado La Fuente | | Construcción vía St. Buenos Aires Tramo pie de monte la escuela vereda Canavita |
| | Construcción vía de Ecopetrol a la vía que conduce a La Fuente contigua al río Bogotá | | Construcción vías Urb. Las Palmas centro poblado Antonia Santos vereda Verganzo |
| | Construcción calle 17 desde la carretera central del norte hasta la Urbanización las Esmeraldas casco urbano | | Construcción vial Sts. Tolima, Milenium III vereda Verganzo |
| | Diseño y construcción malla vial área de actividad industrial (veredas Canavita y Tibitó) | | Mejoramiento vía La Esperanza St. Colegio Industrial vereda Verganzo |
| | | | Construcción anillo vial vereda Verganzo Etapa I y II (2010)(2011) |
| | | | Mejoramiento calle 12 entre la carretera central del norte y la vía férrea |
| | | | Construcción calle 15 entre la transversal 7 y la vía férrea |
| | | | Construcción vías carrera 6 entre calle 10 y carretera central del norte y calle 9 entre la carretera central del norte y la vía férrea |
| | | | Construcción vía Urb. Altos de San Miguel St. La Aurora casco urbano |
| | | | Rehabilitación vía Tocancipá-Zipacquirá por la vereda La Fuente |
| Equipamientos | Construcción estación de Bomberos área urbana | Construir y mantener infraestructuras deportivas municipales | Mantenimiento palacio municipal (2009) |
| | Construcción subestación de Bomberos área industrial | Ampliar infraestructura de la sede educativa ubicada en la vereda La Fuente | Mantenimiento casa de la cultura (2010) |
| | Construcción y mantenimiento equipamientos educativos | Construir y dotar centro educativo de primera infancia | Mantenimiento Colegio Departamental (2009) |
| | Construcción complejo deportivo | Garantizar el uso productivo del tiempo libre infantil en los centros infantiles | Mantenimiento y adecuación plaza de mercado (2010) |
| | Reubicación de la planta de tratamiento de aguas residuales | Implementar una planta de tratamiento de aguas potable | Mantenimiento campos deportivos: Colegio industrial, escuela La Fuente y St. Las Quintas veredas Verganzo, La Fuente y Tibitó respectivamente |
| | Construcción, adecuación y mantenimiento de equipamientos urbanos y rurales en general | Implementar una planta de tratamiento de aguas residuales | Mantenimiento cancha múltiple Urb. San Javier |
| | Estación de policía vereda La Fuente | Construir primera etapa del hospital "Nuestra señora del tránsito" | Mantenimiento Cancha múltiple St. Parte Alta vereda la Esmeralda |



| | | | |
|------------------------|--|---|--|
| | Estación de policía área de actividad industrial | Construir la ciudadela cultural y turística | Mantenimiento cancha múltiple St. Alto Manantial vereda Canavita |
| | Construcción hospital "Nuestra señora del tránsito" | Implementar museo histórico, arqueológico, artístico y cultural municipal | Mantenimiento cancha múltiple St. Buenos Aires vereda Canavita |
| | Construcción ciudadela cultural y turística | Construir el archivo municipal | Construcción cancha multifuncional Urb. La Arboleda y St. San Victorino en el casco urbano y vereda Canavita respectivamente |
| | | Consolidar el politécnico municipal conjuntamente con la empresa privada y el SENA. | Mantenimiento Villa Olímpica (2009) |
| | | Implementar un lugar de encuentro para la juventud | Mantenimiento cancha de fútbol vereda La Fuente |
| | | Apoyar las Juntas de Acción Comunal JAC con infraestructura | Mantenimiento polideportivo Urb. Milenium III vereda Verganzo |
| | | | Construcción hogar comunitario agrupado Urb. Milenium III vereda Verganzo etapa I y II (2009)(2011) |
| | | | Construcción etapa I Casa de la justicia |
| | | | Construcción hospital Nuestra señora del tránsito |
| | | | Construcción ciudadela cultural y turística etapa I y II (2009)(2011) |
| | | | Adecuaciones politécnico municipal |
| | | | Construcción salón comunal la Esmeralda |
| | | | Construcción salón comunal St. Buenos Aires vereda Canavita |
| | | | Construcción Salón comunal la Diana vereda Tibitó |
| | | | Construcción salón comunal Urb. La estación vereda Verganzo |
| | | | Construcción salón comunal vereda Canavita parte baja |
| | | | Construcción salón Comunal St. Chico Norte vereda Canavita |
| | | | Construcción salón comunal St. Dulcinea vereda Canavita |
| Espacio Público | Ejecución parque El Manantial | Terminar la construcción parque Los Patos | Mantenimiento parque Urb. Los Alpes casco urbano (2009)(2011) |
| | Parque vereda La Fuente | Construir zonas comunes a zonas residenciales | Construcción andenes y vías Urb. Altos de San Miguel etapa I, II, III y IV (2008)(2009)(2010)(2011) y Urb. Rocas de Sevilla etapa I y II(2008)(2011) casco urbano y vereda La Fuente respectivamente |
| | Parque por urbanización | | Mejoramiento áreas comunes (andenes y vías) Urb. Valle de las Alegrías casco urbano |
| | Parque lineal quebrada el manantial-humedal Los Patos" | | Mantenimiento parque principal (2009) |
| | Parque ecológico La Virgen | | |



| | | |
|-----------------------------|--|--|
| Terminar parque Los Patos | | |
| Parque zonal área oriental | | |
| Parque zonal borde oriental | | |
| Parque centros poblados | | |
| Parque zonal área centro | | |

Fuente: el autor.

2.7. Los proyectos rurales propuestos en el periodo de estudio 2000 – 2011, tanto en el POT como en los PDM

El Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal programaron desde los atributos evaluados, malla vial, equipamientos y espacio público, los siguientes proyectos: Plan de Ordenamiento Territorial revisiones y ajustes, atributo malla vial, Uno. El mejoramiento de la vía que conduce de Tocancipá al municipio de Zipaquirá por la vereda la Fuente y Dos. La construcción de la vía desde la base de Ecopetrol y conecta con la vía que conduce al municipio de Zipaquirá por la vereda La Fuente. En equipamiento y espacio público el Plan de Ordenamiento territorial revisiones y ajustes no programó intervenciones en el área rural.

En relación con los proyectos programados en el Plan de Desarrollo Municipal, respecto a los atributos evaluados, malla vial, equipamiento y espacio público, no fue posible la identificación de estos en el área rural del municipio de Tocancipá, teniendo en cuenta que los Planes de Desarrollo Municipal carecen de la dimensión territorial y que los proyectos programados en dicho instrumento presentan una amplia generalidad o baja especificidad en su formulación.

Por lo anterior, y con el fin de identificar la inversión presupuestal en el municipio de Tocancipá se identificó un gran número de proyectos ejecutados en el área rural tales como: malla vial, vía la Trampa-Quindingua, vías de la parte alta de la vereda la Esmeralda (sectores la Virgen, la Rejilla, Martínez y Quindingua), en la vereda Canavita están las vías de los sectores Buenos Aires parte baja y parte alta, San Victorino, Divino Niño, camino peatonal del sector Patiño y en la vereda el Porvenir, la vía desde tres esquinas hasta la escuela.

Equipamientos: construcción de canchas múltiples en las veredas: la Esmeralda parte alta, vereda Canavita sector Buenos Aires y sector San Victorino.



Construcción de salones comunales en la vereda la Esmeralda sector la escuela, vereda Canavita sector Buenos Aires y San Victorino, y en la vereda Tibitó sector La Diana-Texaco. Igualmente, se realizó mantenimiento de las instituciones educativas ubicadas en las veredas la Esmeralda, Canavita Tibitó y el Porvenir.

De otra parte, en el atributo de espacio público, la inversión presupuestal en el área rural fue nula.

Cabe resaltar que la mayoría de los proyectos se ejecutaron en el casco urbano, área industrial (veredas Canavita y Tibitó) y centros poblados urbanos ubicados en la vereda Verganzo y La Fuente, deponiendo el área rural municipal en los atributos estudiados en la presente investigación.

3. EVALUACIÓN DE LA ARMONÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO DEL TERRITORIO POT Y PDM

Con el fin de medir la armonía, como espíritu de la norma, que debe existir entre el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo municipal, se realizó un comparativo dentro de una matriz, con el número de proyectos programados por cada periodo administrativo y el número de proyectos ejecutados, con el fin de determinar un porcentaje de cumplimiento entre lo programado y lo ejecutado, teniendo en cuenta que no fue posible identificar proyectos que trasegaran en los 6 documentos revisados y evaluados.

3.1. Evaluación del primer periodo de ejecución presupuestal 2001 – 2003, con respecto a los propuestos en el POT y PDM de esta vigencia

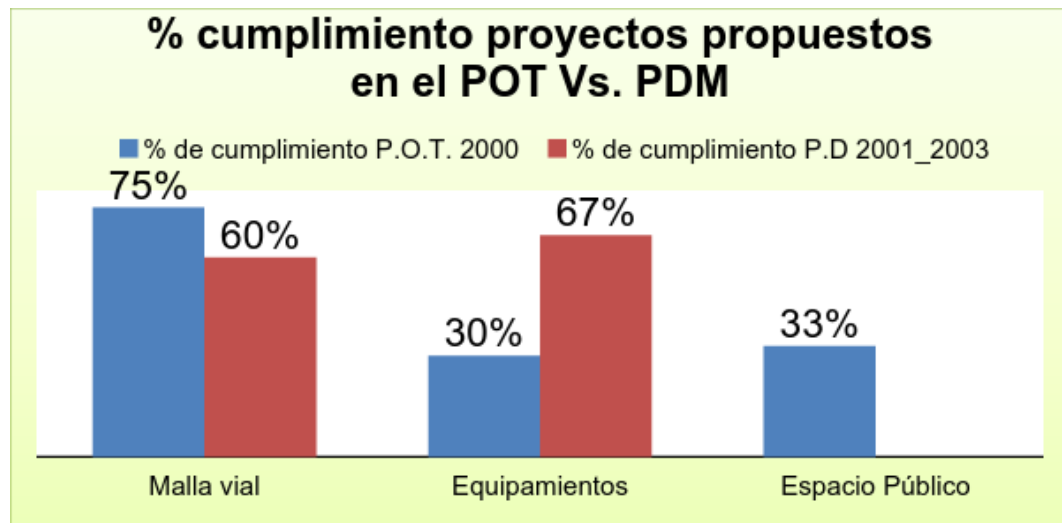
Una vez identificados y analizados los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Desarrollo del municipio de Tocancipá vigencia 2001-2003 se encontró lo siguiente:

Tabla 6. Porcentaje de ejecución Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo vigencia 2001 - 2003

| Atributos evaluados | Plan de Ordenamiento Territorial Decreto 228 del 2000 | | | Plan de Desarrollo No. 01 (Acuerdo 10) 2001 | | |
|---------------------|---|-----------------------------|-------------------|---|-----------------------------|-------------------|
| | No. Proyectos propuestos | No. De proyectos Ejecutados | % de cumplimiento | No. Proyectos propuestos | No. De proyectos Ejecutados | % de cumplimiento |
| Malla vial | 4 | 3 | 75% | 5 | 3 | 60% |
| Equipamientos | 23 | 7 | 30% | 9 | 6 | 67% |
| Espacio Público | 3 | 1 | 33% | 0 | 2 | ∞ |

Fuente: el autor.

Grafico 3. Porcentaje de cumplimiento de proyectos en el POT vs PDM 2001 – 2003



Fuente: el autor,

Los resultados del análisis de los atributos evaluados muestran cómo en el primer periodo constitucional 2001-2003 el cumplimiento de los proyectos planteados respecto al Plan de Ordenamiento en malla vial alcanzó el 75%, que equivale a tres proyectos ejecutados de los cuatro propuestos.

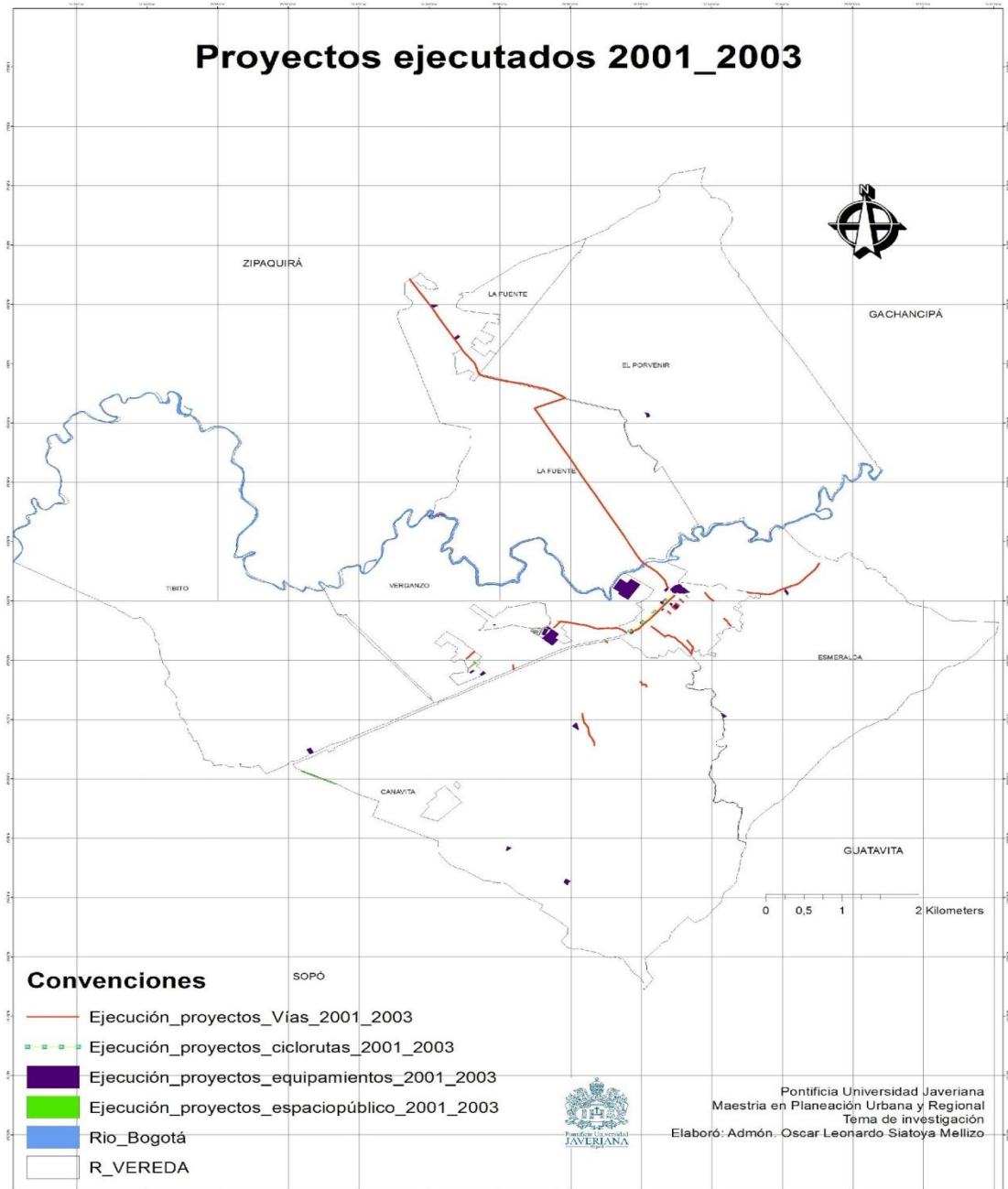
En equipamientos y espacio público, el cumplimiento es muy bajo, sólo llegó al 30% y 33%, respectivamente. Los proyectos propuestos fueron 23 en



equipamientos, de los cuales sólo se ejecutaron 7 y en espacio público se propusieron tres proyectos y sólo ejecutó uno.

Con respecto a los planes de desarrollo, se pudieron determinar cinco proyectos de malla vial, nueve de equipamientos y ninguno en espacio público, de los cuales sólo ejecutó 3, 6 y 2 respectivamente, lo que equivale al 60% del atributo de malla vial, 67% de equipamientos y al 0% en espacio público; este último aunque ejecutó 2 proyectos, es importante resaltar que no había propuesto ninguno en el Plan de Desarrollo para esta vigencia.

Mapa 9. Ejecución presupuestal 2001 - 2003



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 17. Vía que conduce del sector la Trampa al sector Quindigua vereda la Esmeralda (antigua Carretera Central del Norte)



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 18. Vía que conduce de Tocancipá a Zipaquirá por la vereda la Fuente



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 19. Carrera séptima (antigua Carretera Central del Norte)



Fuente: el autor.



3.2. Evaluación del segundo periodo de ejecución presupuestal 2004 – 2007, con respecto a lo propuesto en el POT y PDM de esta vigencia

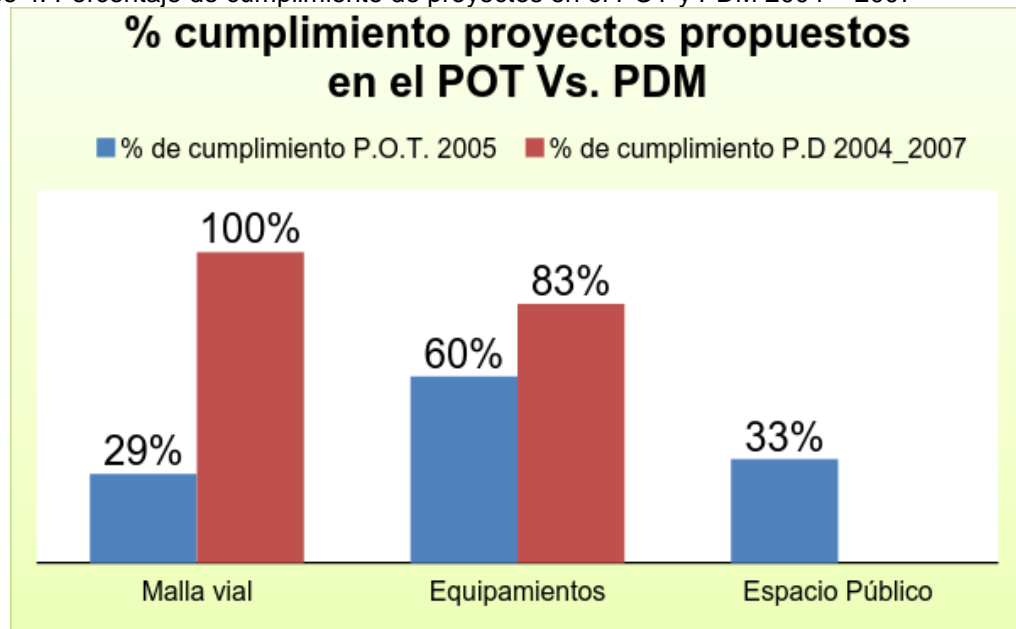
Una vez identificados y analizados los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Desarrollo del municipio de Tocancipá vigencia 2004–2007, se encontró lo siguiente:

Tabla 7. Porcentaje de ejecución Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo vigencia 2004 - 2007

| Atributos evaluados | Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento No. 01 (Acuerdo 011/2005) | | | Plan de Desarrollo No. 02 (Acuerdo 06) 2004 | | |
|---------------------|--|-----------------------------|-------------------|---|-----------------------------|-------------------|
| | No. Proyectos propuestos | No. De proyectos Ejecutados | % de cumplimiento | No. Proyectos propuestos | No. De proyectos Ejecutados | % de cumplimiento |
| Malla vial | 7 | 2 | 29% | 3 | 3 | 100% |
| Equipamientos | 5 | 3 | 60% | 12 | 10 | 83% |
| Espacio Público | 6 | 2 | 33% | 0 | 3 | ∞ |

Fuente: el autor.

Gráfico 4. Porcentaje de cumplimiento de proyectos en el POT y PDM 2004 – 2007



Fuente: el autor.

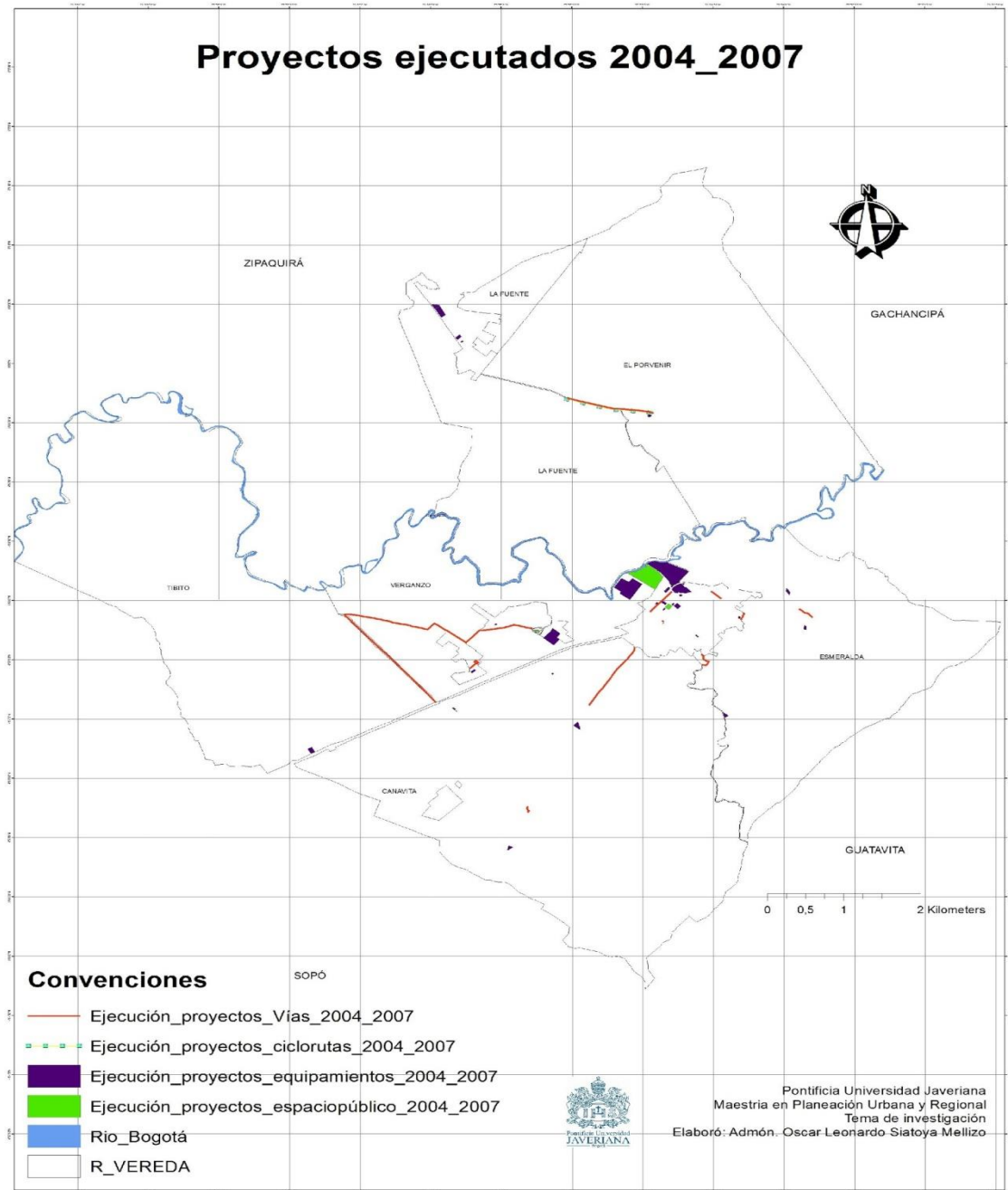


En el atributo de la malla vial para este periodo, se propusieron siete proyectos en el Plan de Ordenamiento Territorial, de los cuales se ejecutaron dos, equivalentes al 29%; en equipamientos, los proyectos propuestos fueron cinco de los cuales se ejecutaron tres, que corresponden al 60%; y, en espacio público, se propusieron seis proyectos y se ejecutaron dos, correspondientes al 33%.

El atributo evaluado con mejor porcentaje en ejecución para este periodo en lo respectivo a los proyectos propuestos en el Plan de Ordenamiento Territorial es equipamientos, teniendo en cuenta que se realizó mantenimiento a todas las escuelas del municipio y a la mayoría de los campos deportivos. Cabe resaltar que en este periodo se construye el comando de policía con recursos del departamento, proyecto propuesto en el POT del 2000. Igualmente, se construyeron tres salones comunales (St. La Aurora, Urb. Alpes y St. Tolima).

El Plan de Desarrollo de este periodo propuso para malla vial tres proyectos, de los cuales se ejecutaron tres, lo que indica un cumplimiento del 100%; para equipamientos se propusieron 12 proyectos, de los cuales se ejecutaron diez correspondiente al 83%; y, por último,, en espacio público no se propusieron proyectos, pero se ejecutaron tres proyectos en este periodo, lo que indica que el porcentaje es 0%, por ejecutar proyectos que no se habían planteado en el documento del Plan de Desarrollo.

Mapa 10. Ejecución presupuestal 2004 -2007



Fuente: el autor.



Registro fotográfico 20. Vía vereda el Porvenir



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 21. Nuevo Colegio Departamental Tocancipá



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 22. Calle 17 urbanización “Las Esmeraldas”



Fuente: el autor.

3.3. Evaluación del tercer periodo de ejecución presupuestal 2008 – 2011, con respecto a lo propuesto en el POT y PDM de esta vigencia

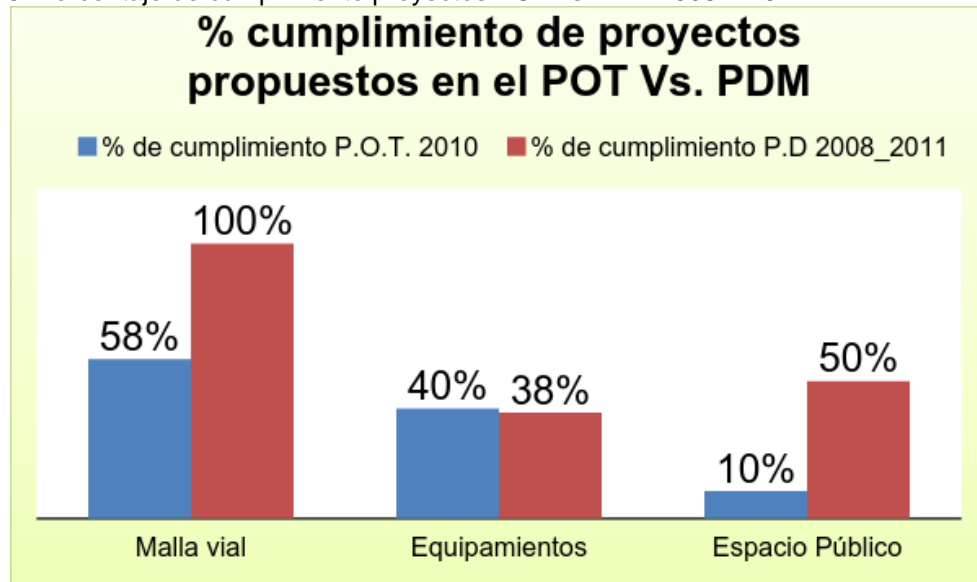
Una vez identificados y analizados los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Desarrollo del municipio de Tocancipá vigencia 2004–2007, se encontró lo siguiente:

Tabla 8. Porcentaje de ejecución Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo 2008 - 2011

| Atributos evaluados | Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento No. 02 (Acuerdo 09/2010) | | | Plan de Desarrollo No. 03 (Acuerdo 04) 2008 | | |
|---------------------|---|-----------------------------|-------------------|---|-----------------------------|-------------------|
| | No. Proyectos propuestos | No. De proyectos Ejecutados | % de cumplimiento | No. Proyectos propuestos | No. De proyectos Ejecutados | % de cumplimiento |
| Malla vial | 19 | 11 | 58% | 3 | 3 | 100% |
| Equipamientos | 10 | 4 | 40% | 13 | 5 | 38% |
| Espacio Público | 10 | 1 | 10% | 2 | 1 | 50% |

Fuente: el autor.

Gráfico 5. Porcentaje de cumplimiento proyectos POT vs PDM 2008 – 2011



Fuente: el autor.

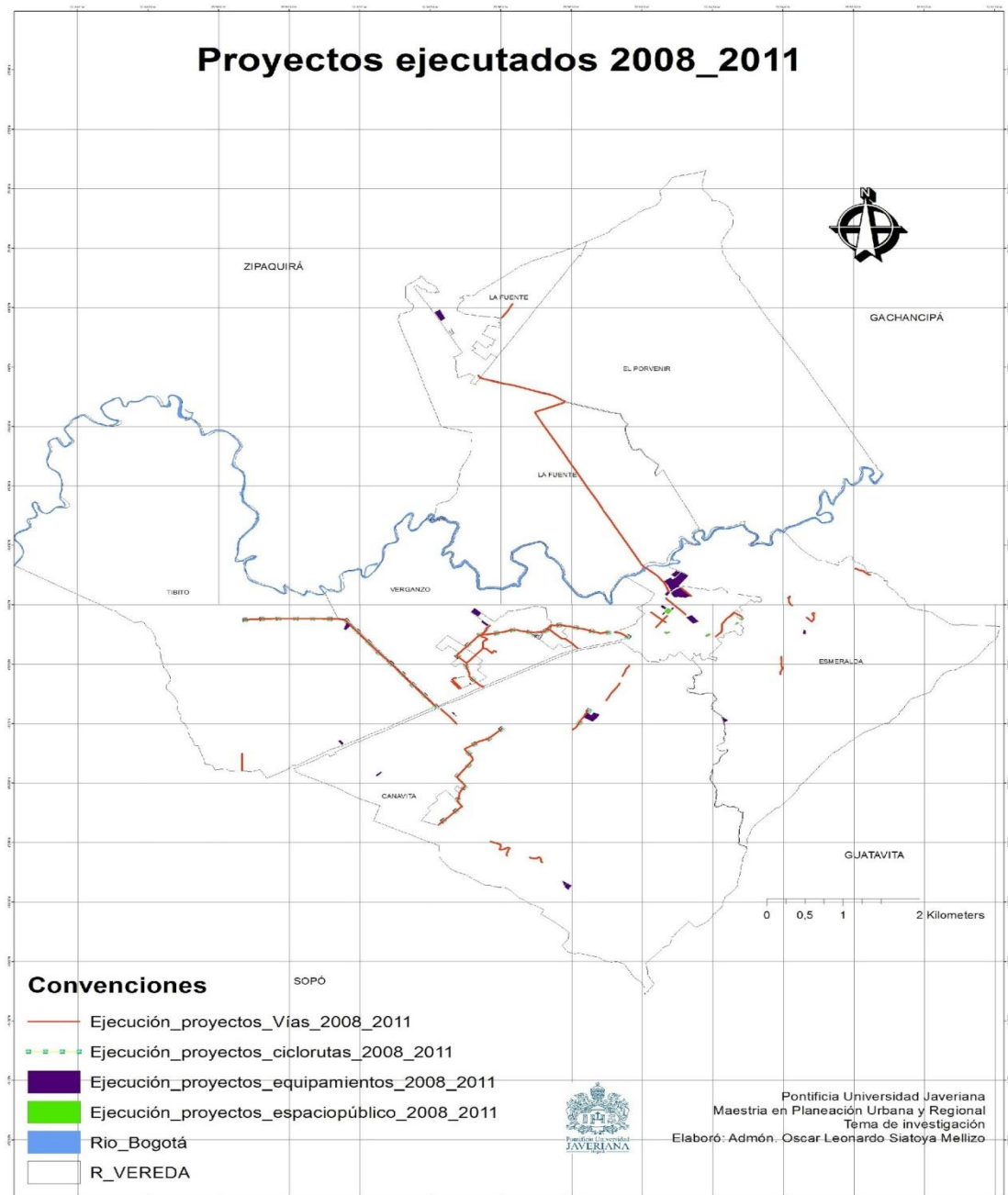


En la evaluación de la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial No. 02, Acuerdo Municipal No. 09 de 2010, se encontró lo siguiente: en el atributo de la malla vial, éste propuso 19 proyectos, de los cuales ejecutaron 11, equivalentes al 58%; en equipamientos propuso diez proyectos y ejecutó cuatro, lo que corresponde al 40%; y, en espacio público, propuso diez proyectos y ejecutó uno, lo que equivale al 10%. En este periodo, los proyectos se presentaron más claramente, lo que facilitó el trabajo de geo_referenciarlos en el mapa.

Un factor que se identificó y que pudo incidir en el bajo porcentaje de ejecución es que el Plan de Ordenamiento Territorial fue adoptado el tercer año de la vigencia, lo que no daba tiempo para su ejecución.

De otra parte, el Plan de Desarrollo “Tocancipá Social y Productiva” respecto a los atributos evaluados presentó lo siguiente: malla vial, propuso tres proyectos, que ejecutó, llegando al 100%; equipamientos propuso 13 proyectos, y ejecutó cinco, lo que equivale al 38%; y en espacio público propuso dos proyectos y ejecutó uno, lo que equivale al 50%.

Mapa 11. Ejecución presupuestal 2008 - 2011



Fuente: el autor.



Registro fotográfico 23. Anillo vial vereda Verganzo



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 24. Vía sector Buenos Aires parte alta



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 25. Vía sector Buenos Aires parte baja



Fuente: el autor.



Registro fotográfico 26. Salón comunal vereda la Esmeralda



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 27. Salón comunal vereda Canavita sector Buenos Aires parte alta



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 28. Cancha múltiple sector San Victorino vereda Canavita



Fuente: el autor.



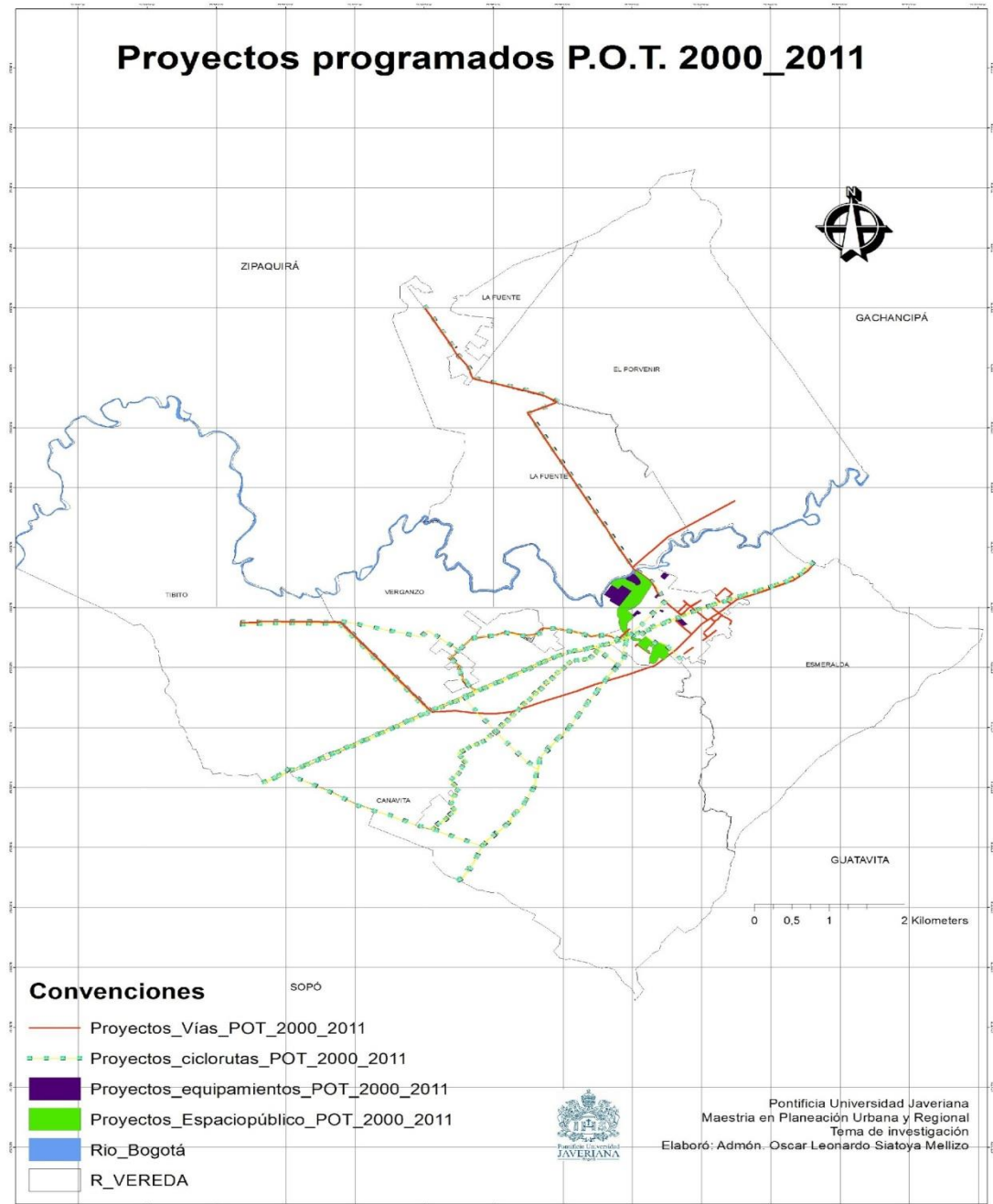
3.4. La consolidación de los proyectos propuestos en el POT 2000 - 2011

Cabe resaltar que, una vez realizada la evaluación, se pudo encontrar que los proyectos propuestos, tanto en el Plan de Ordenamiento Territorial, sus revisiones y modificaciones, como en los tres Planes de Desarrollo del municipio de Tocancipá, evidenciaron una falta de claridad. Además, los proyectos son muy amplios, razón por la cual se dificultó geo_referenciar y esto se ve claramente en los mapas de los proyectos propuestos. Tanto los Planes de Ordenamiento territorial como los Planes de Desarrollo carecen de proyectos, pero cuando superponemos el mapa de la ejecución presupuestal encontramos identificadas más intervenciones de las programadas en el territorio.

Conforme con lo anteriormente señalado, al ser tan amplios los proyectos propuestos, esto permite que las administraciones realicen inversión en el mismo proyecto en varios lugares del territorio. Igualmente, los porcentajes de ejecución muestran el bajo cumplimiento de los planes, con algunas excepciones.

Este ejercicio nos permite de forma técnica identificar la desarticulación que existe entre el Plan de Ordenamiento Territorial, revisiones y ajustes, y los Planes de Desarrollo, tanto en el número de proyectos propuestos en cada uno de los atributos evaluados, como en la diferencia que hay en el porcentaje hallado para el mismo periodo constitucional de los mismos atributos.

Mapa 12. Proyectos programados POT 2000 - 2011



Fuente: el autor.



3.5. La consolidación de los proyectos programados en los PDM 2001 - 2011

En los proyectos propuestos en los Planes de Ordenamiento territorial, en el municipio de Tocancipá en la vigencia 200-2011, se hizo un gran énfasis en la malla vial y en las ciclorutas, con el fin de conectar la zona industrial del municipio, veredas Canavita y Tibitó con el casco urbano. De igual forma, se propuso un mejoramiento de la vía que conduce del casco urbano a la vereda La Fuente, vía que conecta a los municipios de Tocancipá y Zipaquirá.

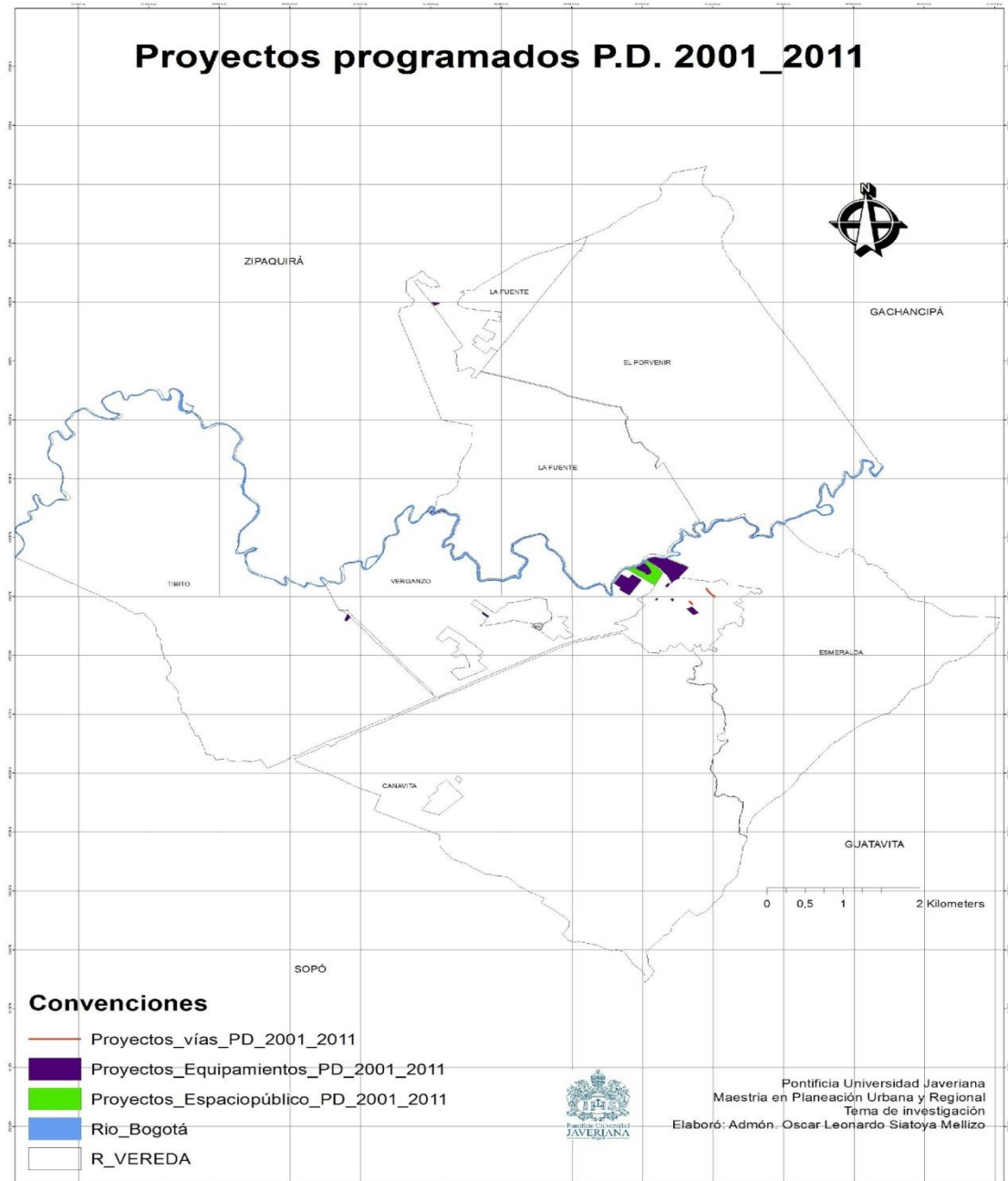
Para esta vigencia, es importante resaltar el gran número de vías nuevas propuesta en el casco urbano, tales como las calles 5, 13, 15, 16, 18 y 19, con el fin de tejer la movilidad en el centro.

Se propuso además un gran parque lineal en el casco urbano, donde se buscaba conectar el nacedero de agua localizado en el bajo manantial con el predio denominado Los Patos, teniendo como eje estructurante la quebrada El Manantial.

Igualmente, se propuso el mantenimiento y mejoramiento de los equipamientos tales como las infraestructuras administrativas, establecimientos educativos, instalaciones recreo-deportivas y salones comunales, y la construcción de las plantas de tratamiento, tanto de agua potable (PTAP), como de agua residual (PTAR), el hospital, y la ciudadela cultural y de turismo.



Mapa 13. Proyectos programados PDM 2001 - 2011



Fuente: el autor.



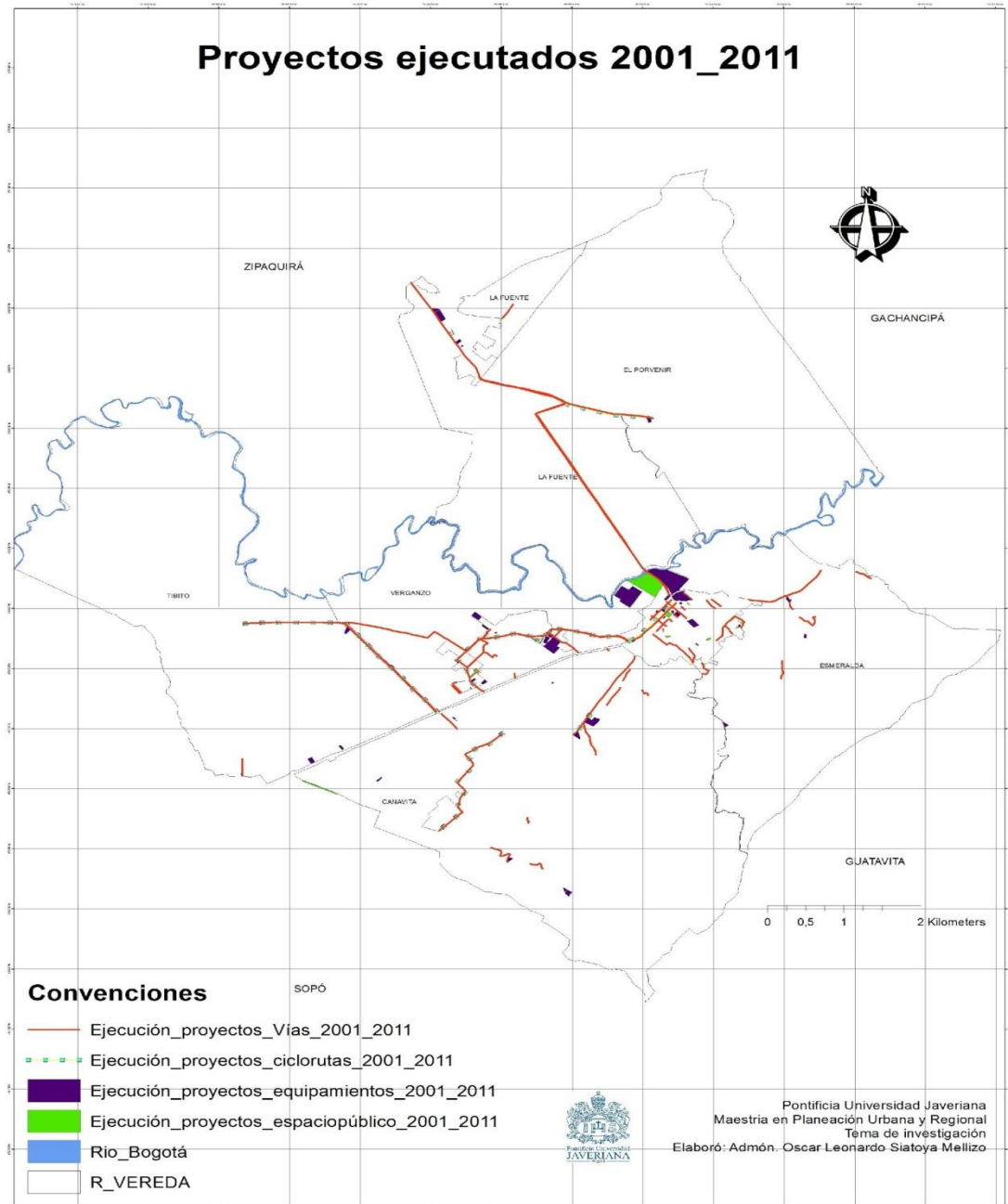
3.6.El modelo de ocupación consolidado 2000 – 2011

Para el caso de los proyectos propuestos en el Plan de Desarrollo en el municipio de Tocancipá, dentro de la vigencia 2001-2011, se encontró una gran falencia de proyectos específicos en el territorio, circunstancia que se evidencia en la poca información en el mapa No.13. Al momento de geo_referenciar los proyectos.

Para el atributo de malla vial, se identificó la construcción de la calle 13 y la calle 16, entre la carrera 4 y la transversal 7; para el atributo de equipamientos, la cantidad de proyectos identificados fue mayor, pues se propuso la construcción de nuevo colegio Departamental Comercial, las plantas de tratamiento de agua residual (PTAR) y la de agua potable (PTAP), el hospital, la ciudadela cultural y turística, el politécnico, el hogar agrupado, y el mantenimiento y mejoramiento de las infraestructuras administrativas y de la finca Sevilla (programa adulto mayor).

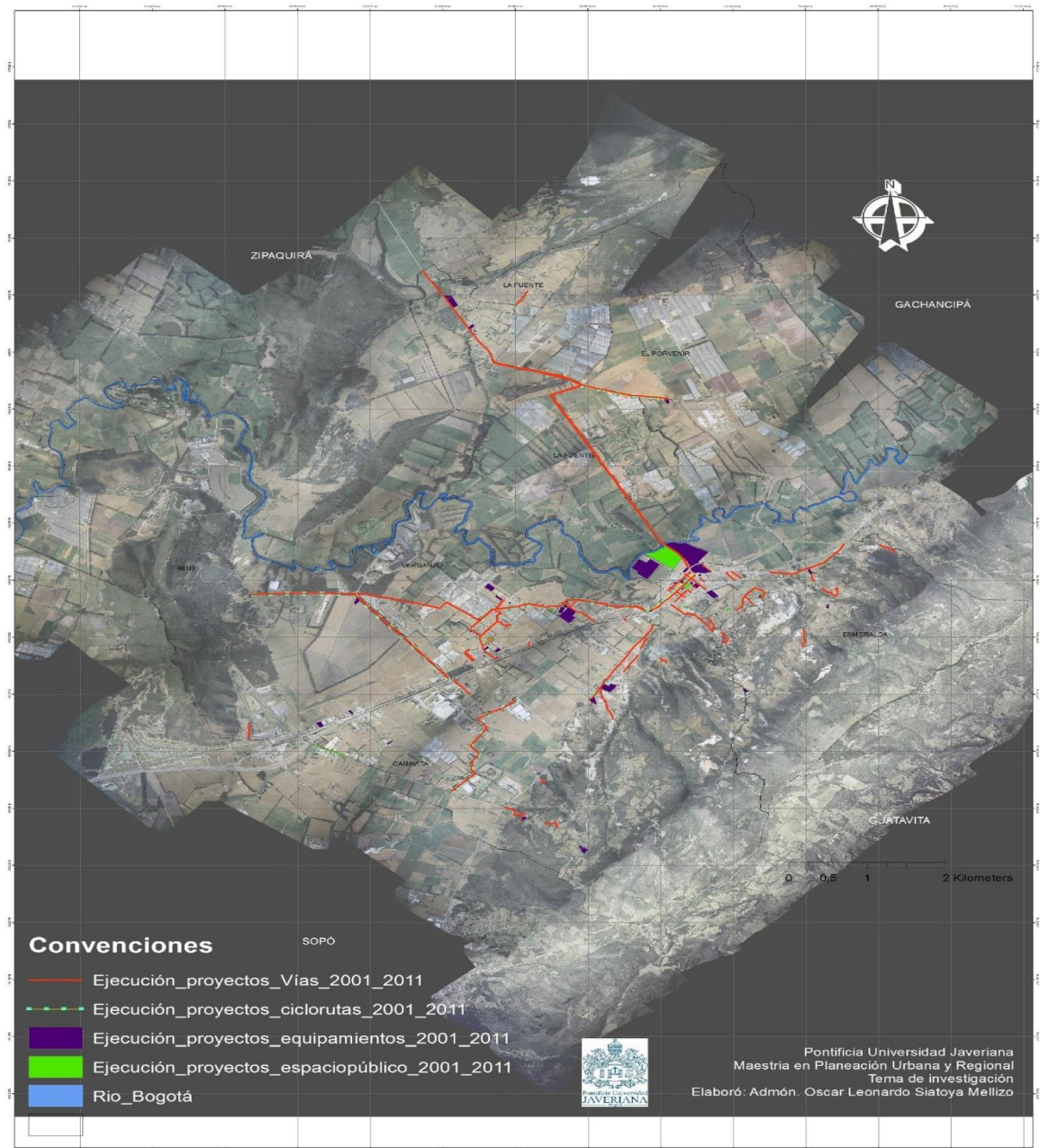
De la misma manera, en este proceso investigativo se ha podido identificar la carencia que existe en el municipio de Tocancipá con respecto al atributo de espacio público. Dentro de los tres Planes de Desarrollo adoptados en este periodo, sólo se identificó un proyecto específico, que corresponde al parque Los Patos ubicado en el casco urbano.

Mapa 14. Proyectos ejecutados 2001 - 2011



Fuente: el autor.

Mapa 15. Orto_foto proyectos ejecutados 2001 - 2011



Fuente: el autor.



Registro fotográfico 29. Calle 15 entre transversal 7 y vía férrea



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 30. Vía sector Buenos Aires parte alta



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 31. Vía vereda la Esmeralda parte baja



Fuente: el autor.



Registro fotográfico 32. Anillo vial vereda Verganzo



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 33. Vía vereda la Esmeralda sector la Virgen



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 34. Carrera 8 casco urbano



Fuente: El autor.

Registro fotográfico 35. Calles y Carreras urbanización Altos de San Miguel casco urbano



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 36. Cancha múltiple vereda la Esmeralda sector Corchuelo



Fuente: el autor.

Registro fotográfico 37. Ciudadela Cultural y de Turismo



Fuente: el autor.



Registro fotográfico 38. Predio Parque los Patos



Fuente: el autor.

En la ejecución de proyectos, con el principio de esta investigación que se sustenta en identificar la armonía que existe entre el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal en el municipio de Tocancipá, y como se pudo evidenciar en la evaluación que se adelantó, de la cual ya se habló en el numeral 9, ahora se busca mediante el anterior mapa poder identificar geográficamente todas las intervenciones presupuestales realizadas en el municipio de Tocancipá, desde los atributos evaluados: malla vial, equipamientos y espacio público

Respecto a los proyectos ejecutados, en el atributo de malla vial propuestos en el Plan de Ordenamiento Territorial, teniendo en cuenta que éste no se puede evaluar con respecto al Plan de Desarrollo, en el cual no se identificaron proyectos específicos, en este orden de ideas, sólo cuatro proyectos de los que se ejecutaron están en el POT.

Lo anterior nos indica una desarticulación en la formulación de proyectos, tanto en el Plan de Ordenamiento como en el Plan de Desarrollo Municipal, evidenciando claramente que los proyectos formulados son amplios y esto no permite identificar el cumplimiento de estos ni el lugar donde se programan.

Desde el atributo de equipamientos, lo encontrado no es muy distinto, los proyectos específicos identificados corresponden a mantenimiento y



mejoramiento de la infraestructura administrativa, establecimientos educativos, instalaciones recreo-deportivas, salones comunales y la construcción de nuevos establecimientos educativos, salones comunales e instalaciones recreo-deportivas, pero no se encontró una articulación de estos en el Plan de Ordenamiento Territorial ni en el Plan de Desarrollo Municipal.

Se observó que al dejar unos proyectos amplios, se facilita realizar la inversión en lugares del territorio a discrecionalidad de la Administración, situación que no permite consolidar un modelo de ocupación en el territorio, teniendo en cuenta que las intervenciones en lo público generan una reacción en el desarrollo del territorio en lo privado. Ahora bien, si los instrumentos no están cumpliendo su cometido y el objetivo es ser la carta de navegación de la administración municipal, es conveniente seguir invirtiendo recursos públicos en estos.

Siguiendo con el atributo de espacio público, en el proceso de investigación se identificaron varios proyectos específicos que mejorarían la calidad de vida de los habitantes del municipio, pero el porcentaje de cumplimiento fue deficiente. Éste es un tema que se debe trabajar en las próximas administraciones para mejorar los índices mínimos de espacio público a nivel nacional.



CONCLUSIONES

El proceso de investigación en el cual se buscó analizar y evaluar la armonía de una parte, del Plan de Ordenamiento Territorial y de sus revisiones y ajustes y, de otra, de los tres Planes de Desarrollo Municipal entre el periodo 2000 y 2011 en el caso del municipio de Tocancipá, Cundinamarca, permite hacer las siguientes conclusiones:

1. En el municipio de Tocancipá en el proceso de desarrollo de ocupación del territorio para el periodo 2000-2011, no se evidencia una armonía decisiva (contundente) entre los instrumentos Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo Municipal, en lo que se refiere a los atributos evaluados: malla vial, equipamientos y espacio público.

En lo que concierne al atributo de malla vial, el Plan de Ordenamiento Territorial del 2000 presenta un modelo de ocupación concentrado. Por su parte, en la revisión y ajuste del P.O.T. realizado en el 2005, se continuó con el modelo propuesto consolidando el casco urbano; y en la revisión y ajuste realizado en el 2010, el modelo pasa de ser concentrado a un modelo de mixtura lineal dispersa, ya que, se propone un desarrollo en los costados oriental y occidental del eje estructurante que caracteriza al municipio de Tocancipá: la Carretera Central del Norte. De igual manera, la conexión vial entre los nodos que presentan mayor densidad poblacional en el municipio, como lo son la vereda La Fuente, la vía que comunica a Tocancipá con el municipio de Zipaquirá, y la vereda Verganzo, que fue determinada como zona de expansión del casco urbano.

Por lo anterior, y teniendo presente el objetivo de la Ley 388 de 1997, con respecto a la armonía que debe existir entre los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes de Desarrollo Municipal adoptados en el periodo 2000-2011 de vigencia carecen de proyectos específicos con relación a la malla vial. El único proyecto programado fue la apertura de las calles 13 y 16 entre la transversal 7ª y la carrera 4ª del casco urbano. Por consiguiente, se concluye que el grado de armonía entre los proyectos propuestos en el Plan de Ordenamiento y los Propuestos en el Plan de Desarrollo es deficiente en lo concerniente a la malla vial.



Continuando con los atributos evaluados, en lo que respecta al atributo equipamientos, tanto el Plan de Ordenamiento Territorial con sus respectivas revisiones y ajustes, como los Planes de Desarrollo Municipal, presentan proyectos programados en los siguientes ejes temáticos: construcción y mantenimiento de equipamientos educativos, administrativos, comunitarios, deportivos y recreativos. Podría señalarse que, al ser la Administración municipal una entidad pública que tiene una función social intrínseca, que a su vez la plasma en el Plan de Desarrollo Municipal en la dimensión social, los equipamientos son unidades que contribuyen a cumplir dicha función social de manera permanente, teniendo en cuenta variables como el crecimiento poblacional y las unidades de equipamientos existentes que requieren de mantenimiento para prestar servicios de calidad a la comunidad. Por lo anterior, se considera que los proyectos programados en el Plan de Ordenamiento Territorial con sus revisiones y ajustes, y los tres Planes de Desarrollo Municipal en el atributo de equipamientos, se presenta una armonía aceptable en relación con el atributo equipamientos.

Ahora bien, en referencia al atributo de espacio público, la evaluación no es nada alentadora, puesto que se presenta una desarticulación total entre los dos instrumentos. En el Plan de Ordenamiento Territorial revisiones y ajustes se programó para el 2000 un parque urbano denominado El Manantial, que se mantuvo presente en los proyectos programados en las revisiones y ajustes realizados al documento (POT 2000), en el 2005 y 2010. Además, en las dos revisiones y ajustes, se planteó un gran parque lineal para el casco urbano, que iniciaría en el cerro de la Virgen atravesando por el predio denominado El Manantial” y finalizando en el humedal denominado Los patos, en cercanías al río Bogotá. En adición, se programó un parque en la vereda La Fuente y en las urbanizaciones desarrolladas, pero cuando se inició la evaluación de la armonía de este atributo con respecto al Plan de Desarrollo Municipal se observó que el Plan de Desarrollo: “Tocancipá, Social y Productiva” incluía dos proyectos: uno de ellos, terminar la construcción del parque Los Patos y el otro, construir las zonas comunales en las zonas residenciales previstas. Los otros dos Planes de Desarrollo Municipal no programaron proyectos sobre este atributo. Por consiguiente, se evidencia que el atributo de espacio público presentó un único proyecto alineado a través de la línea de tiempo (2000-2011), con los proyectos propuestos en el Plan de Ordenamiento Territorial, indicando un insuficiente grado de armonía que existió en este atributo evaluado.



Para enriquecer la investigación, se identificó la inversión presupuestal para los tres periodos de gobierno: 2000-2003, 2004-2007 y 2008-2011, respecto de los atributos evaluados (que han sido mencionados con anterioridad), evidenciando que en los tres atributos se identificaron cuarenta y cinco (45) proyectos ejecutados en el área rural de forma dispersa (ver mapas), razón por la cual, se determina, primero, que los proyectos que presentó el Plan de Desarrollo Municipal de forma general permitieron realizar la inversión del presupuesto con el mismo objetivo en varios lugares del territorio del municipio de Tocancipá, situación que no permite consolidar los proyectos propuestos en el Plan de Ordenamiento Territorial alineados con un modelo de ocupación y desarrollo del territorio y, segundo, que el Plan de Ordenamiento Territorial pasó a un segundo nivel de importancia en ejecución.

2. En el proceso de investigación del estudio de caso del municipio de Tocancipá, se pudo identificar que el Plan de Ordenamiento Territorial tuvo dos revisiones y ajustes en el periodo evaluado (2000-2011), una por periodo de gobierno. Esta premisa puede considerarse como una de las razones por las cuales no ha sido posible la consolidación de los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial en el periodo de estudio.

Por lo anterior, se concluye que, ante las revisiones y ajustes realizados a los Planes de Ordenamiento Territorial en cada periodo constitucional, no se tuvo en cuenta la continuidad de algunos proyectos, que de forma estratégica se convertían en ejes estructurantes para el desarrollo y ocupación del territorio del municipio, tales como: la articulación de la malla vial en el casco urbano, la configuración del parque lineal y algunos equipamientos. Como resultado de esto, hoy en día el municipio de Tocancipá presenta problemas de movilidad en el casco urbano, déficit de espacio público y ausencia de servicios como la subestación de bomberos, el CAI en zona industrial, y el CAI en la vereda la Fuente, lugares estratégicos del territorio (ver matriz de proyectos propuestos).

Los proyectos propuestos en los dos últimos Planes de Desarrollo Municipal formulados de manera general, al relacionarlos con los proyectos programados en las revisiones y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial (2004-2011), son incluidos en éste con el fin de construir un proceso participativo del Plan de Desarrollo Municipal.



Al ser el Plan de Ordenamiento un instrumento que planifica de forma prospectiva la ocupación y desarrollo del territorio, para este estudio de caso el municipio de Tocancipá en el corto, mediano y largo plazo, y cumpliendo con el artículo 21 de la ley que da origen a este instrumento, el Plan de Desarrollo debe propender por armonizar sus programas y proyectos con el Plan de Ordenamiento territorial y no viceversa, como lo que se halló en este estudio.

El tiempo de ejecución del mediano y largo plazo no es suficiente para el desarrollo de los proyectos propuestos. Es insensato pensar que proyectos que tienen un costo elevado puedan ejecutarse en doce años, esto teniendo en cuenta dos aspectos: primero, la voluntad de la administración para incluir el proyecto dentro de su Plan de Desarrollo para asignar recursos y, segundo, el tiempo, que es muy reducido para recaudar el valor de los proyectos. Para este caso, es importante proyectar por etapas los proyectos, para lo cual es necesario ver la planeación como un proceso de más largo aliento; casos como Japón y Barcelona tienen planes de ordenamiento de más de 40 años y que aún están vigentes.

Igualmente, es importante resaltar que otro factor que incide en el tiempo de ejecución de los proyectos es el aspecto técnico. El Plan de Ordenamiento Territorial por su misma complejidad requiere de estudios específicos tales como: estudio técnicos en movilidad, en vías, en factores de riesgo, entre otros, que toman un tiempo considerable antes de iniciar la ejecución del proyecto. Paralelamente, debe tenerse presente el tiempo que se requiere para la contratación estatal y contratación de estos estudios.

El Plan de Desarrollo es un documento que cada administración debe adoptar mediante acuerdo municipal dentro de los seis primeros meses de ésta, circunstancia que hizo que en las dos últimas revisiones del Plan de Ordenamiento se plasmaran los proyectos del Plan de Desarrollo de forma específica. Al suceder este fenómeno, el municipio de Tocancipá no tuvo un modelo propuesto de ocupación que se mantuviera en el tiempo, hecho que permite evidenciar un modelo de ocupación disperso y atomizado, que genera problemas de movilidad, seguridad, transporte, y encarece la calidad de vida del municipio y el desarrollo ilegal en la periferia, por falta de control urbanístico.

3. En concordancia con el objetivo de la Ley 388 de 1997, que establece la armonía que debe existir entre la Nación y los entes territoriales, las autoridades ambientales, y las instancias y autoridades administrativas de planificación, con el



fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio, de antemano muestra una a sincronía en términos de tiempo, lo que no permite cumplir este objetivo. Dicho de otra forma, los Planes de Desarrollo Municipal deben estar armonizados, tanto con el Plan de Desarrollo Departamental como el Nacional, pero el inicio del periodo constitucional con respecto al Plan de Desarrollo Nacional es de dos años, lo que no permite consolidar las estrategias y proyectos del Plan de Desarrollo Municipal cuando ya inicia el otro Plan de Desarrollo Nacional.

Por otra parte, si no existe un Plan de Ordenamiento Nacional o por lo menos lineamientos en temas territoriales y la norma otorgó facultades para que los entes territoriales organicen su territorio por medio de un Plan de Ordenamiento y éste a su vez sirve como carta de navegación para formular el Plan de Desarrollo Municipal, se concluye que se debe revisar la normativa vigente y aclarar de modo que haya coherencia, con el fin de determinar bajo qué parámetros se debe construir el Plan de Desarrollo Municipal, si alineado al Plan de Desarrollo Nacional o al Plan de Ordenamiento Territorial. En la actualidad, esta situación presenta una dicotomía que no contribuye a la consolidación de proyectos formulados según las necesidades identificadas en el proceso de participación ciudadana como proceso para la construcción del diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial.

Igualmente, se concluyó que la administración municipal de Tocancipá, según los resultados de la evaluación realizada en los tres atributos: malla vial, equipamientos y espacio público, tuvo como prioridad el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal, dejando rezagado el seguimiento y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial. Esto se debe posiblemente a que la norma establece que el Departamento de Planeación Nacional (DNP) está encargado de realizar el seguimiento y posterior evaluación a los Planes de Desarrollo de los municipios de todo el país, proceso que toma forma de concurso y competencia entre estos. Caso distinto sucede con el Plan de Ordenamiento Territorial, instrumento que se formula con el fin de orientar de forma ordenada la ocupación y desarrollo del territorio. Para realizar seguimiento a este instrumento, la Ley 388 de 1997 crea una herramienta denominada “Expediente Municipal”, que cumple la función de realizar el seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial, procedimiento que deben realizar los municipios. No obstante, se concluyó sobre este, que al no ser de obligatorio cumplimiento o no



tener supervisión de una institución nacional, no se usa o por lo menos fue el caso que se encontró en el municipio de Tocancipá objeto de esta investigación.

De acuerdo con lo anterior, la Ley 388 de 1997, artículo 112, establece el expediente urbano, que tiene por objeto consolidar un sistema de información que sustente el diagnóstico junto con la participación ciudadana y éste a su vez permita realizar la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, que debe estar conformado por documentos, planos e información georreferenciada acerca de la organización territorial. De igual forma, se deben construir unos indicadores con el fin de realizar seguimiento al plan y medir la ejecución.

Es difícil encontrar una armonía entre dos instrumentos que no tienen el mismo grado de importancia ante las entidades nacionales. Con esto se quiere decir, que cuando el Estado delegó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la facultad de realizar el seguimiento y evaluación de los Planes de desarrollo municipal, y no hizo lo mismo con el Plan de Ordenamiento Territorial, le restó importancia a este instrumento, razón por la cual en la actualidad el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Tocancipá, de acuerdo con los resultados de ejecución, no está satisfaciendo las expectativas con las cuales fue creado. Es así que se concluye que es necesario que se establezca una institución que realice un seguimiento integral, tanto del Plan de Ordenamiento Territorial, como del Plan de Desarrollo Municipal.

En este orden de ideas, puede concluirse que los instrumentos Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo Municipal, adoptados en el periodo de estudio, no están cumpliendo con el espíritu de la norma. Por consiguiente, este proceso debe ser revisado y ajustado con el fin que pueda existir una institución que se encargue de realizar el seguimiento y evaluación de forma integral, teniendo en cuenta que, a la fecha, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realiza el seguimiento y evaluación de las metas del Plan de Desarrollo Municipal, que sólo proyecta las dimensiones económica, social y ambiental, careciendo de la dimensión territorial, en la cual se desarrollan las dos primeras. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), por su parte, no es evaluado.

4. Las administraciones del municipio de Tocancipá han surtido la etapa de la participación ciudadana con el fin de realizar el diagnóstico que sirve de base para la formulación, tanto del Plan de Ordenamiento Territorial, como del Plan de



Desarrollo Municipal, de acuerdo con la información recibida de los mismos funcionarios de esta entidad. La comunidad no tiene el suficiente conocimiento sobre la importancia de cada uno de estos instrumentos ni su finalidad, razón por la cual la participación de la comunidad en estos espacios es mínima. La anterior circunstancia no permite realizar un diagnóstico real de las necesidades de los habitantes en el territorio en consecuencia con el Plan de Ordenamiento Territorial, que determina objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Por lo anterior, se concluye que es necesario realizar una revisión en términos del porcentaje de habitantes de un territorio que deben participar en la etapa de diagnóstico, con el fin de llevar a cabo una formulación del Plan con las necesidades reales de los habitantes y aplicando el principio de la Ley 388 de 1997: la prevalencia del interés general sobre el particular.

En la actualidad, para la etapa de diagnóstico se está haciendo uso de la herramienta “cartografía social”, que ha permitido llegar de una forma más dinámica a la comunidad con temas complejos como lo es el ordenamiento territorial. Por tal razón, y con el fin de poder otorgar herramientas a los entes territoriales estas buenas prácticas y casos de éxito, deben ser socializados para brindar herramientas en los procesos de ordenamiento territorial que adelantan los municipios. Qué bueno sería implementar herramientas que mejoren la formulación y materialización de los modelos de ordenamiento territorial en Colombia.

En el municipio de Tocancipá, se identificó que los proyectos programados en el Plan de Desarrollo Municipal tenían una estructura abierta, lo que no ayudó a que los proyectos programados en el Plan de Ordenamiento Territorial se consolidaran en el tiempo. Es así como el proceso de planificación en el municipio de Tocancipá presentó una disyuntiva entre lo técnico y lo político, permitiendo que la ejecución presupuestal se direccionara a discrecionalidad de la Administración de acuerdo al ejercicio de la participación ciudadana y el diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal, y no con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) adoptado (ver mapas programado versus lo ejecutado).

Otro factor que no permite que se armonice el Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Ordenamiento Territorial es la ausencia de la dimensión territorial. Esto



permitió concluir que al no incorporar una dimensión territorial en el Plan de Desarrollo municipal no es posible programar proyectos de esta índole de forma concreta y específica.

Se identificaron cuatro conclusiones en el proceso de investigación: Primero. Se concluyó que, en el municipio de Tocancipá en el proceso de desarrollo de ocupación del territorio para el periodo 2000-2011, no se evidencia una armonía decisiva (contundente) entre los instrumentos Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo Municipal, en lo que se refiere a los atributos evaluados: malla vial, equipamientos y espacio público.

Segundo. Se identificó que el Plan de Ordenamiento Territorial tuvo dos revisiones y ajustes en el periodo evaluado (2000-2011), una por periodo de gobierno. Esta premisa puede considerarse como una de las razones por las cuales no ha sido posible la consolidación de los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial en el periodo de estudio.

Tercero. Se concluyó que la administración municipal de Tocancipá, según los resultados de la evaluación realizada en los tres atributos: malla vial, equipamientos y espacio público, tuvo como prioridad el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal, dejando rezagado el seguimiento y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial.

Cuarto. Se concluyó que es necesario realizar una revisión en términos del porcentaje de habitantes de un territorio que deben participar en la etapa de diagnóstico, con el fin de llevar a cabo una formulación del Plan con las necesidades reales de los habitantes y aplicando el principio de la Ley 388 de 1997: la prevalencia del interés general sobre el particular.



RECOMENDACIONES

Se propone continuar con la evaluación de las políticas planteadas, tanto en el Plan de Ordenamiento Territorial con sus revisiones y ajustes, como en los tres Planes de Desarrollo Municipal, con el fin de realizar una evaluación integral del territorio en el estudio de caso del municipio de Tocancipá, en las dimensiones económica, social y ambiental. Adicional a esto, y con la metodología implementada en este trabajo de investigación, sería importante adelantar la evaluación de la armonización de estos dos instrumentos en otros municipios, con el fin de identificar las debilidades, oportunidades, fortalezas y posibles amenazas que se han presentado en la primera generación de Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia.

De igual manera, se recomienda adelantar las investigaciones pertinentes sobre los impactos que causa en el territorio los proyectos ejecutados en éste desde lo público y los impactos que generan en la propiedad privada. Resulta relevante para un ente territorial, cualquiera que sea, conocer y determinar el alcance que tiene los proyectos programados y las decisiones políticas que se toman en los atributos de: malla vial, equipamientos y espacio público con relación al desarrollo y ocupación en el territorio.

Es importante asignar la responsabilidad y autoridad a una institución del gobierno nacional que sea competente e idónea para que desarrolle entre sus funciones, la labor de seguimiento, control y evaluación en la armonía que propone la Ley 388 de 1997, en su artículo 21, entre el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal, con el fin de consolidar modelos de ocupación propuestos en el territorio y mejorar continuamente las deficiencias que se presenten en la ejecución de los instrumentos anteriormente mencionados.

Igualmente, es importante iniciar con la formulación de planes regionales o departamentales con el fin de generar unas determinantes o criterios estructurantes para el desarrollo del territorio y así poder consolidar una economía



de escala, que contribuya a disminuir los índices de pobreza presentes en la región y mejorar per se la calidad de vida de los habitantes de estos territorios.

Anexo 1. Historia de Tocancipá

El municipio de Tocancipá fue fundado el 21 de septiembre de 1593 por el licenciado oidor español Miguel de Ibarra. El territorio de Tocancipá fue cuna de varios grupos Mhuysqa (Toquencipe, Unta) asentados unos en los cerros tutelares y otros en la planicie. La forma de poblamiento (aldeas y viviendas dispersas) posibilitó los mercados locales de orden semanal, en los cuales, por medio del trueque, se intercambiaban vasijas de barro por otros productos.

Los habitantes del municipio de Toquencipe (en lengua Mhuysqa), hoy Tocancipá, trabajaban el barro para elaborar vasijas, insumo para el proceso de elaboración de sal que se realizaba en el municipio de Zipaquirá. Otros indígenas trabajaban en la agricultura, cultivando maíz, trigo y cebada. Con el paso de los años, la elaboración de vasijas dejó de ser rentable, teniendo en cuenta los avances tecnológicos que desarrolló el alemán Alejandro Humboldt, quien cambió las vasijas de barro por calderas metálicas. De esta manera los indígenas empezaron a perder sus tradiciones, y es importante resaltar que esta circunstancia generó conflictos entre los Untas y los Tocancipaes por la tierra.

En 1865 inició un nuevo periodo que tuvo como prioridad escuchar al pueblo (los cabildos) escenario que permitió que se desarrollara la democracia (el poder del pueblo). El cabildo se encargó de procesos estratégicos del desarrollo del territorio denominado Tocancipá.

Dentro de los proyectos más significativos se conocen los siguientes:

1. **Arreglar el camino central** (antigua Carretera Central del Norte, hoy, carrera 7ª)

Registro fotográfico 39. Carrera Séptima



Fuente: el autor.



El 13 de mayo de 1870 el Cabildo, en el considerando del Acuerdo Municipal, señala lo siguiente:

Que es de excesiva notoriedad, el atraso o total obstrucción en que se halla el camino central del Estado, desde el punto denominado la Horqueta, hasta el puente Del Común, cuyo camino atraviesa en toda su extensión los distritos de Sesquilé, Gachancipá, Tocancipá, Sopó; i parte del distrito de Chía”(Lombana, 2006).

El Cabildo de Tocancipá invita a los demás cabildos de Sesquilé, Gachancipá y Sopó a unirse para proponer una ley para crear una Junta Administradora del camino, para su cuidado y mantenimiento.

2. Construcción de la escuela de niñas en 1878. Esta escuela se construyó con los aportes de impuestos sobre finca raíz, recaudados por un periodo de tres años. Para 1887 y luego en 1895, se expiden acuerdos para mantenimiento y en 1898, mediante acuerdo del 3 de julio, se da inicio al salón de la escuela de varones.

Para 1943, el municipio de Tocancipá tenía tres escuelas urbanas y dos rurales. En 1960, mediante el Acuerdo No. 2 “Se crea una Normal de señoritas en el municipio de Tocancipá, con los cursos de 1º 2º de enseñanza Normalista y el 5º de preparatorio anexo a la Normal”.

La primera sede del colegio fue en la carrera 7ª No. 9-81. Allí inició actividades escolares en 1961 con un total de 25 alumnas. En 1962, mediante Ordenanza No. 45 de noviembre 30, la Asamblea de Cundinamarca la denominó “Normal Departamental Femenina de nuestra señora del Milagro de Tocancipá”; cuatro años más tarde por inconvenientes para realizar prácticas, la Secretaria de Educación del Departamento determinó clausurar los estudios normalistas. A partir de este año, por disposición del Gobierno Departamental, el colegio fue integrado y recibieron los primeros alumnos varones para el curso 1º, lo que dio origen a la Resolución 3572 del 26 de julio de este año, en la cual el nombre del colegio queda así: “Colegio Departamental Integrado de Bachillerato Comercial de nuestra Señora del Milagro de Tocancipá”. Actualmente, en este colegio funciona la Casa de la Justicia del municipio de Tocancipá.



Registro fotográfico 40. Colegio Departamental de Tocancipá



Fuente: Google Earth 2014

3. **“Auxíliese al Municipio de Tocancipá con la suma de \$2.000.00 para la construcción de un puente sobre el río Bogotá...”**, Ordenanza No. 42, septiembre 9 de 1893. Durante los tiempos coloniales los indígenas debían cruzar el río Funza, hoy río Bogotá, en rústicas balsas. Posteriormente elaboraron un puente en madera que requería constante mantenimiento, razón por la cual el cabildo solicitó apoyo financiero al gobierno de Cundinamarca para la construcción del puente que conduce de Tocancipá a Zipaquirá por la vereda La Fuente. En 1938, el Concejo Municipal, en sesión de 02 de mayo, expidió un acuerdo municipal en el cual se decretó un auxilio especial de \$200.00 pesos para la composición del puente sobre el río Funza, hoy río Bogotá.

Registro fotográfico 41. Puente vehicular sobre el río Bogotá vereda la Fuente



Fuente: el autor.



Las pilas de agua en la plaza principal en la época de la Colonia operaban como acueductos. En 1900 aún se hacía uso de este sistema, hasta que en 1937 el municipio de Tocancipá obtuvo servicio de acueducto para cada vivienda, que operaba de la siguiente manera, según los artículos 2, 3 y 4 del reglamento aprobado por el concejo municipal:

Art. 2. El servicio se prestará regularmente, pero podrá ser alternado o discontinuo por causa de reparaciones o disminución del caudal de aguas. Además el Municipio podrá suspender el servicio cuando el pago no se verifique en el término establecido en este acuerdo, o cuando se descubran infracciones a este reglamento.

Art. 3. La persona que desee una instalación de Acueducto, debe solicitarla en la Personería Municipal, donde la solicitud será escrita y firmada por el interesado en un libro especial que con tal fin se llevará en la Personería. Una vez concedido el permiso por el señor Personero Municipal, el interesado debe consignar en la Tesorería Municipal, la suma de Dos pesos (\$2) por derecho de instalación más el valor aproximado de los materiales y trabajo. El interesado debe comprometerse, además, a reparar el andén y pavimentos que hubieren de dañarse al hacer la instalación.

Art. 4. Se prohíbe a los suscriptores permitir que de su tubería se tomen una o varias derivaciones para atender el servicio a otras casas, apartamento, finca, etc. El suscriptor que contravenga a lo dispuesto en este artículo, queda obligado para con el Municipio, a pagar el valor del servicio y recargos que correspondan a la derivación y a pagar además la suma de veinte pesos (\$20) M/C. como multa por la contravención (Lombana, 2006).

En este mismo año, los habitantes del municipio gozaron del servicio de alcantarillado por acuerdo adelantado entre el Gobierno de Cundinamarca y el personero municipal.

La escasez del recurso hídrico no sólo es de nuestros días. En la vereda Verganzo se presentó este fenómeno el 20 de septiembre de 1945 y el 22 de agosto de 1968, tal como lo muestra el Decreto No. 14: “Auxilio de agua del municipio a los vecinos de la vereda Verganzo”. La vereda Canavita no fue la excepción y se ha visto afectada por este mismo fenómeno de acuerdo con el



Decreto 023 de 18 de julio de 1988: “Ordena emergencia sanitaria a consecuencia de la escases en el abastecimiento de agua”.

El agua que se surtía a los habitantes del municipio de Tocancipá era de fuentes naturales (nacimiento de agua El Manantial, pozos profundos de la vereda La Esmeralda y La Fuente, quebradas de los Manzanos y quebrada Honda) de las cuales el municipio captaba y distribuía el recurso, sin embargo, en épocas de fuertes verano las fuentes hídricas se secaban y había desabastecimiento. En la actualidad, el municipio de Tocancipá compra el agua en bloque a la planta de tratamiento que tiene la empresa de acueducto de Bogotá, en la vereda Tibitó, jurisdicción del municipio de Tocancipá.

El municipio de Tocancipá es atravesado por el río Bogotá de Norte a Sur, en una extensión de 26 Km, aproximadamente. Todas las micro-cuencas vierten sus aguas en este, tanto las de oriente como las de occidente.

El tren llegó al municipio de Tocancipá en 1926, después de siete años de haberse realizado la solicitud y de haberse otorgado licencia para extraer material de la cantera de Quindíngua con el objeto de ser empleado en la construcción de la vía férrea. Igualmente, el municipio se reserva el derecho de extraer materiales de dicha cantera para sus obras.

El municipio de Tocancipá destinaba de su presupuesto para la vigencia de 1933 y 1938, en mantenimiento de vías \$400.00 y \$444.00 pesos, para conservación y reparación de edificios \$ 50.00 y \$100.00 pesos respectivamente y para mejoras del potrero “Los Patos” \$ 383.00 pesos.

El 13 de julio de 1979 el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), en el Art. 1º de la Resolución No. 0064, declara la disolución y división del Resguardo Indígena, obedeciendo a que los indígenas ya no conservaban las costumbres y tradiciones de sus antepasados los Mhuysqas, en razón a que su economía cada vez más dependía del mercado y la explotación del subsuelo (arena).

El Resguardo Indígena de Tocancipá tiene una historia de más de 386 años. El Cabildo hizo las adjudicaciones de tierra a los indígenas, según lo ordenaba la Ley 89 de 1890, ley que estableció todo lo relacionado con la comunidades indígenas. Años después, se reorganizó el Cabildo e iniciaron la averiguaciones



pertinentes para el proceso de división y titulación realizado por el INCORA, en el cual sólo tuvieron en cuenta como resguardo indígena la tierras de la parte alta, desconociendo las tierras planas consignadas como límite establecido en la escritura pública No. 457 del circuito de Zipaquirá de fecha de 29 de mayo de 1936; hoy en día esta tierras están ocupadas por la industria.

Tocancipá tuvo su primer alcalde por voto popular. De acuerdo con el acto legislativo No. 01, los periodos constitucionales eran de dos años. Con la constitución de 1991, art. 314, se estableció que estos fueran de tres años y a partir del 1 de enero del 2004 cada periodo constitucional pasó a ser de cuatro años. A continuación se encuentran los nombres de las personas que han sido alcaldes (esas) del municipio de Tocancipá:

Tabla 9. Alcaldes del municipio de Tocancipá electos por voto popular 1988 - 2012

| Alcaldes de Tocancipá electos por voto popular 1988-2012 | |
|---|--|
| Isabel Barajas Pinilla | Agosto 1 de 1988-Julio 31 de 1990 |
| Nilton Miguel Cortés Castelblanco | Agosto 1 de 1990-Julio 31 de 1992 |
| Orlando José Gómez Fernández | Agosto 1 de 1992- Diciembre 31 de 1994 |
| Nilton Miguel Cortés Castelblanco | Enero 1 de 1995 - Diciembre 31 de 1997 |
| Edgar Emiro Rozo Moreno | Enero 1 de 1998 - Diciembre 31 de 2000 |
| Nilton Miguel Cortés Castelblanco | Enero 1 de 2001 - Diciembre 31 de 2003 |
| Miguel Ángel Garzón Rodríguez | Enero 1 de 2004 - Diciembre 31 de 2007 |
| Walfrando Adolfo Forero Bejarano | Enero 1 de 2008 - Diciembre 31 de 2011 |
| Carlos Julio Rozo Moreno | Enero 1 de 2012 - Diciembre 31 de 2015 |

Fuente: el autor.

En 1995, mediante acuerdo municipal No. 034, se adoptan los símbolos del municipio tales como bandera y escudo. Es importante hablar del escudo del municipio de Tocancipá, por su significancia en la transformación de éste y su importancia en el tiempo.



Registro fotográfico 42. Escudo de Tocancipá

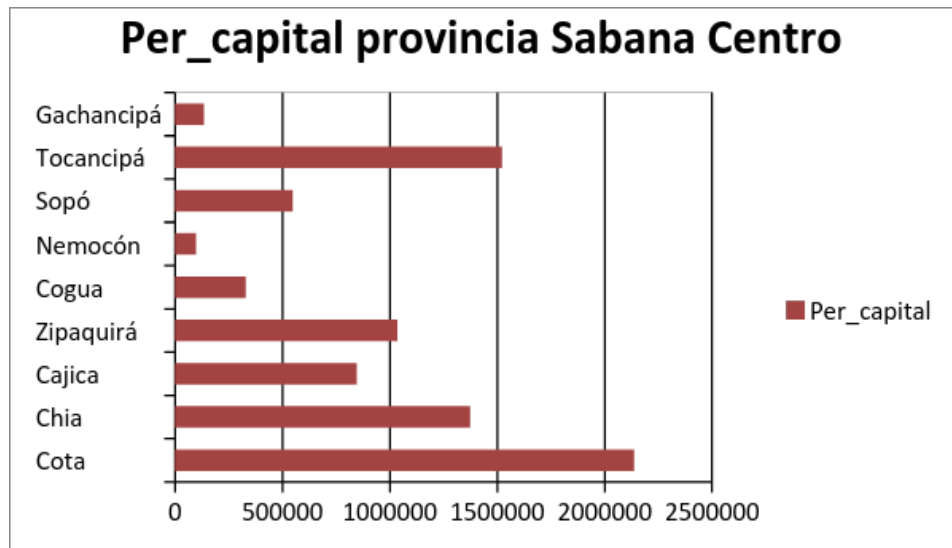


Fuente: Alcaldía de Tocancipá

El escudo de Tocancipá muestra desde su adopción, hace 20 años, la transición de la cultura de vasijas de barro a la industria, como se identifica en el sol (astro adorado por los antiguos pobladores) ubicado al lado izquierdo de escudo, representando un nuevo amanecer, e iluminando los cerros tutelares de las veredas Canavita y la Esmeralda, con pintas amarillas que representan la explotación del subsuelo, tema que hoy en día ha generado problemas ambientales en el municipio.

Tocancipá está estratégicamente ubicado en la Sabana Centro del departamento de Cundinamarca. Conserva desde siempre su importancia como centro de producción de bienes y servicios, por ser paso obligado hacia el centro y norte del país lo hace un territorio atractivo para el asentamiento de industria, mostrando en los últimos 20 años un crecimiento industrial significativo, dinamizando la economía local.

Grafico 6. Per capital provincia Sabana Centro



Fuente: DANE 2013.

La primera industria en iniciar actividades en el municipio de Tocancipá fue cervecería Leona en 1992. En el 2000, Bavaria adquirió un paquete accionario y en el 2007 se fusiona con esta compañía.

Bavaria se ha hecho acreedora de varios reconocimientos a nivel nacional: segundo puesto en el Premio Nacional de Ecología Planeta Azul 2000-2001, Premio Nacional de Ingeniería 1995, Premio Nacional de Arquitectura 1995, entre otros.

El crecimiento poblacional del municipio de Tocancipá es bastante significativo, razón por la cual en la actualidad presenta problemas de movilidad, educación y seguridad, entre otros.



Tabla 10. Crecimiento poblacional del municipio de Tocancipá

| Año | Indígenas | Blancos y Mestizos |
|------------|------------------|---------------------------|
| 1593 | 669 | |
| 1758 | | 122 |
| 1918 | | 2123 |
| 1943 | 525 | |
| 1964 | 3312 | |
| 1998 | 13774 | |
| 2005 | 24154 | |
| 2012 | 29511 | |

Fuente: (Lombana, 2006) (DANE)



BIBLIOGRAFIA

152/94, L. (1994). *Ley 152/94*. Bogotá.

388/97, L. (1997). *Ley 388 / 97*. Bogotá.

Bogotá, A. M. (2000). *Monografías Territoriales Tocancipá Región Bogotá Sabana*. Bogotá.

Brand, P. C. (2001). *Trayectorias Urbanas en la modernización del estado en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Constitución. (1991). *Constitución Política*. Colombia.

Cordoba, C. (2000). Gobernabilidad y Planeación Participativa. *Gobernabilidad y Planeación Participativa. ponencia en el V Congreso Nacional de Planeación participativa*, (pág. 15). Bogotá.

Cundinamarca, M. d. (2005). *DE LAS CIUDADES A LAS REGIONES*. Bogotá: El Malpensante.

Económico, M. d. (1997). *Aproximación conceptual 1*. Bogotá.

Lombana, A. O. (2006). *Olleros y sembradores*. Tocancipá: Alcaldía de Tocancipá.

Medina, M. A. (2006). *Impacto Social de los Planes de Desarrollo*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Ministerio de Ambiente, V. y. (2005). *Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia Una práctica colectiva hecha realidad*. Bogotá.

MinVivienda. (2014). *Colombia cien años de políticas habitacionales*. Bogotá.

Pontificia Universidad Javeriana
Maestría en Planeación Urbana y Regional
Facultad de Arquitectura y Diseño



- Munera, L. (1988). *Rupturas y continuidades, poder y movimiento popular en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.
- ONU-HABITAT. (2005). *Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia una práctica colectiva hecha realidad*. Bogotá.
- Tocancipá, A. d. (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 228 de 2000)*. Tocancipá.
- Tocancipá, A. d. (2001). *Plan de Desarrollo Municipal 2001 - 2003 "Experiencia para el desarrollo social" (Acuerdo 10 de 2001)*. Tocancipá.
- Tocancipá, A. d. (2004). *Plan de Desarrollo Municipal 2004 - 2007 "Acción y Bienestar" (Acuerdo 06)*. Tocancipá.
- Tocancipá, A. d. (2005). *Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 11 de 2005)*. Tocancipá.
- Tocancipá, A. d. (2008). *Plan de Desarrollo Municipal "Tocancipá, Social y Productiva" (Acuerdo 04)*. Tocancipá.
- Tocancipá, A. d. (2010). *Plan de Ordenamiento Territorial Municipio de Tocancipá (Acuerdo 09 de 2010)*. Tocancipá.
- Tomas, L. (1985). *The medusa and the snail (La medusa y el caracol)*. Estados Unidos.
- Vallejo, C. (1994). *La planeación en Colombia: Una reflexión General*. Bogotá.