

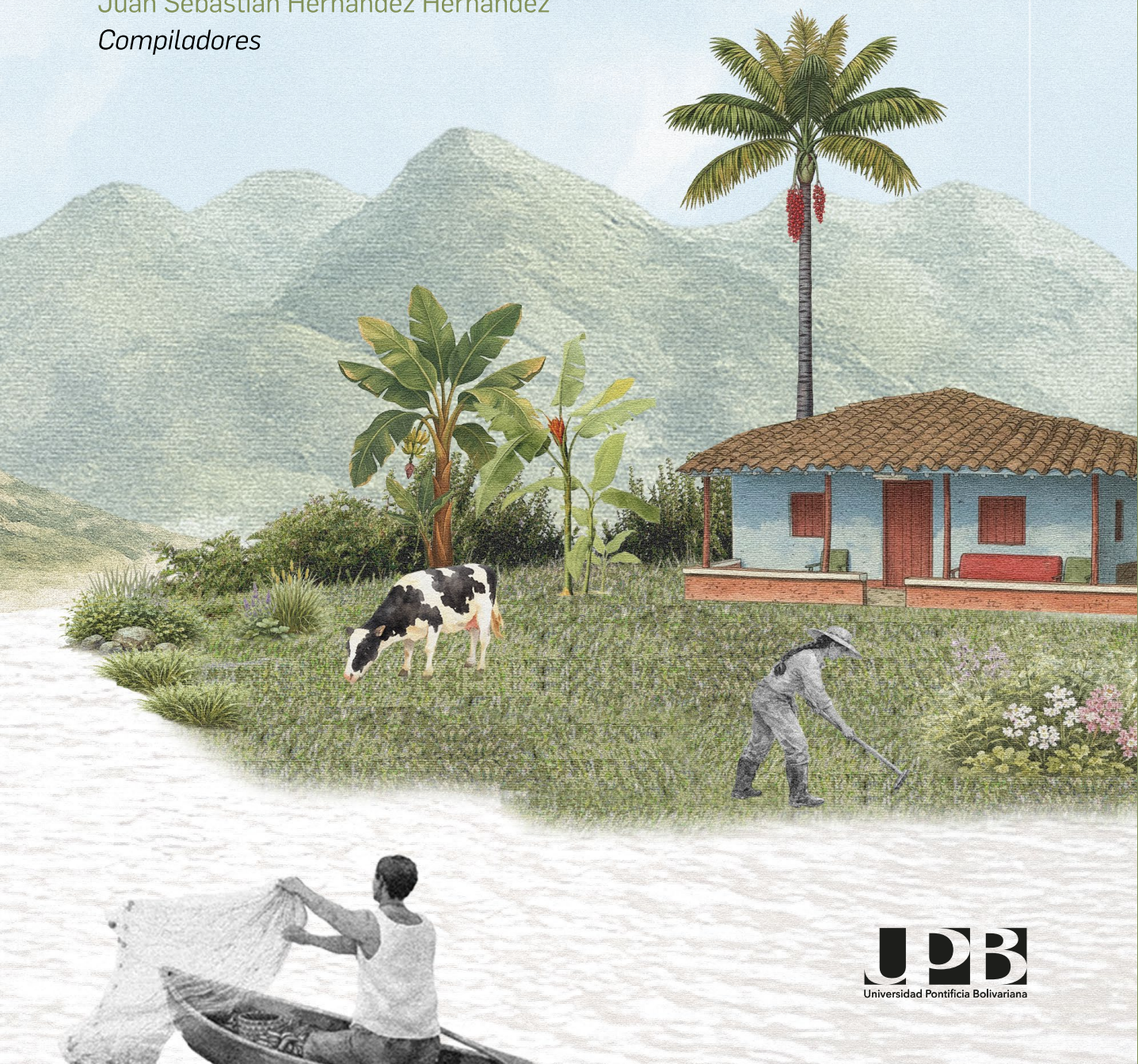
Ordenamiento territorial:

Conceptos, técnicas, normas e instrumentos en Colombia

María F. Cárdenas

Juan Sebastián Hernández Hernández

Compiladores



Autores

María F. Cárdenas
Cristian Zapata Chavarría
Lida Cenaida Correa Rojas
Darío Alejandro Giraldo Castaño
Gloria María Guevara Zapata
David Gonzalo Henao Alcaraz
Andrés Darío Zapata Grajales
Juan Sebastián Hernández Hernández
Augusto Alejandro González Ramírez
Yonaira Laínez Parra
Sandra Cristina Ocampo Ríos
María del Pilar Uribe Diosa
Carlos Andrés Benavides Cano
José Humberto Caballero Acosta
Luisa Fernanda López Rivera
Sebastián Villa Ochoa
Diana María Tobón Giraldo

.



Ordenamiento territorial:

Conceptos, técnicas, normas e instrumentos en Colombia

María F. Cárdenas
Sebastián Hernández
Compilación / Edición

346.045
C266

Cárdenas, María F., compilador

Ordenamiento territorial: Conceptos, técnicas, normas e instrumentos en Colombia /
Compiladores y editores María F. Cárdenas y Sebastián Hernández -- 1 edición -- Medellín: UPB, 2025.
286 páginas

ISBN: 978-628-500-187-1 (versión impresa)

ISBN: 978-628-500-188-8 (versión digital)

1. Ordenamiento territorial -- Legislación -- Colombia 2. Planificación regional 3. Desarrollo urbano

CO-MdUPB / spa / rda
SCDD 21 / Cutter-Sanborn

© María F. Cárdenas
© Cristian Zapata Chavarría
© Lida Cenaída Correa Rojas
© Darío Alejandro Giraldo Castaño
© Gloria María Guevara Zapata
© David Gonzalo Henao Alcaraz
© Andrés Darío Zapata Grajales
© Juan Sebastián Hernández Hernández
© Augusto Alejandro González Ramírez
© Yonaira Láinez Parra
© Sandra Cristina Ocampo Ríos
© María del Pilar Uribe Dioso
© Carlos Andrés Benavides Cano
© José Humberto Caballero Acosta
© Luisa Fernanda López Rivera
© Sebastián Villa Ochoa
© Diana María Tobón Giraldo
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana
Vigilada Mineducación

Ordenamiento territorial: Conceptos, técnicas, normas e instrumentos en Colombia

ISBN: 978-628-500-187-1 (versión impresa)

ISBN: 978-628-500-188-8 (versión digital)

Primera edición, 2026

Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín: Mons. Ricardo Tobón Restrepo

Rector General: Padre Diego Marulanda Díaz

Vicerrector Académico: Juan Francisco Vásquez Carvajal

Coordinación Editorial UPB: Lisa María Colorado Rodríguez

Producción: Ana Milena Gómez Correa

Corrección de estilo: Weimar Toro R.

Diagramación: Ana Mercedes Ruiz Mejía

Dirección Editorial

Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2026

Correo electrónico: editorial@upb.edu.co

www.upb.edu.co

Medellín - Colombia

Radicado: 2378-16-10-25

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

*A la memoria de Camila Argoty Cano.
Sus palabras no alcanzaron este texto, pero
su alegría, pasión y aportes acompañaron
el proyecto y su presencia permanece en
nuestros corazones.*



Tabla de contenido

Lista de abreviaturas	13
Índice de Tablas	17
Índice de Figuras	19
Presentación	23
1. Introducción a la planeación y el ordenamiento territorial en Colombia	25
<i>María F. Cárdenas</i>	
1.1. Necesidad y deber de planear y ordenar los territorios	27
1.2. Responsabilidades y requisitos para planificar los territorios	29
1.2.1. De los responsables de planificar el territorio	29
1.2.2. De los estudios previos necesarios para actualizar un POT	30
1.3. Tipos de ordenamiento y planificación municipal: relaciones, alcances y diferencias	31
1.3.1. Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	31
1.3.2. Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)	32
1.3.3. Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	33
1.3.4. Complementariedades entre el PDM y el POT	34
1.4. Lectura departamental de la vigencia de los POT en Antioquia y sus implicaciones	35
1.5. Referencias	38

2. Los determinantes del ordenamiento territorial: interpretaciones expansivas y vacíos legales.....	41
<i>María F. Cárdenas y Cristian Zapata Chavarría</i>	
2.1. La normativa que los reglamenta y sus vacíos.....	42
2.1.1. Ordenamiento ambiental del territorio y ordenamiento territorial.....	42
2.1.2. Los determinantes de OT y sus competencias.....	43
2.2. La interpretación expansiva de las autoridades ambientales con respecto a las determinantes.....	45
2.2.1. La interpretación expansiva de los determinantes: casos documentados	45
2.2.2. Objeciones contra la interpretación expansiva de los determinantes de ordenamiento territorial	48
2.3. Implicaciones de la interpretación expansiva de determinantes en los ejercicios de concertación de POT con la autoridad ambiental.....	49
2.3.1. Algunas consideraciones sobre la equidad social y la justicia ambiental	50
2.3.2. Las determinantes ambientales en el municipio de Peque, Antioquia	52
2.3.3. Las determinantes ambientales en el municipio de Sabanalarga, Antioquia	54
2.3.4. Las determinantes ambientales en el municipio de Olaya, Antioquia	57
2.3.5. Las determinantes ambientales en el municipio de Tarazá, Antioquia	59
2.4. Reflexiones finales	61
2.5. Referencias	63
3. Los Planes de Ordenamiento Territorial: el instrumento, su estructura y procedimientos para su revisión	65
<i>Lida Cenaida Correa Rojas</i>	
3.1. Aspectos conceptuales y normativos.....	65
3.1.1. ¿Qué es el POT?.....	65
3.1.2. Normas urbanísticas.....	68
3.2. Estructura y contenidos de los POT y su aplicación en territorios concretos.....	70
3.2.1. Componente general. Lo estratégico y lo estructural para la planificación del largo plazo	71
3.2.2. Componente urbano	80
3.2.3. Componente Rural.....	83
3.2.4. Los instrumentos y el programa de ejecución: las herramientas para la implementación del POT	89

3.3. Revisiones de los POT	90
3.4. Ruta institucional del POT: instancias y procedimientos para la adopción	90
3.5. A modo de conclusión: ¿por qué es relevante la experiencia de ordenamiento territorial en los municipios del cañón del río Cauca en Antioquia?	96
3.6. Referencias	100
4. Apuestas metodológicas para la revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial	101
<i>Darío Alejandro Giraldo Castaño, Gloria María Guevara Zapata, David Gonzalo Henao Alcaraz y Andrés Darío Zapata Grajales</i>	
4.1. Diagnóstico	103
4.1.1. Dimensión ambiental	103
4.1.1.1. Determinantes ambientales	105
4.1.1.2. Caracterización geográfica y del sistema biofísico	109
4.1.2. Dimensión funcional: ocupación, transformación y uso del espacio	111
4.1.3. Dimensión sociocultural y participación ciudadana	114
4.1.4. Dimensión económica: diagnóstico económico con perspectiva territorial	121
4.1.5. Dimensión institucional: capacidad del municipio para gestionar el territorio	125
4.1.6. Síntesis del diagnóstico territorial	128
4.2. Formulación	129
4.3. Conclusiones	135
4.4. Referencias	135
5. Del papel al territorio: la implementación del POT	137
<i>Juan Sebastián Hernández Hernández</i>	
5.1. Contexto normativo y conceptual de la etapa de implementación, seguimiento y evaluación del POT	138
5.2. Experiencias territoriales: los casos de Toledo y Sabanalarga en Antioquia	141
5.2.1. Seguimiento y evaluación de los POT	141
5.2.2. La realidad de los territorios	144
5.3. La implementación del POT a través de los PDM	150
5.4. La implementación del POT a través de los instrumentos de planificación complementaria, gestión y financiación	153
5.5. Discusión y conclusiones	159
5.6. Referencias	160

6. La participación ciudadana: eje fundamental e ineludible en el ordenamiento territorial. Reflexiones, obstáculos y desafíos para su implementación.....	163
<i>Augusto Alejandro González Ramírez, Yonaira Laínez Parra, Sandra Cristina Ocampo Ríos y María del Pilar Uribe Dios</i>	
6.1. La participación ciudadana en el ordenamiento territorial, motor de la planeación y la gobernanza territorial.....	166
6.1.1. <i>La participación ciudadana vista desde la norma y los actores</i>	<i>171</i>
6.1.2. <i>Planeación del desarrollo, desarrollo local y gobernanza territorial: claves en la formulación de los POT</i>	<i>175</i>
6.2. La experiencia de la participación ciudadana y las acciones de comunicación en la actualización de los POT de los municipios del área de influencia de Hidroituango	178
6.2.1. <i>Enfoque metodológico de la participación</i>	<i>179</i>
6.2.2. <i>Estrategias efectivas y obstáculos del ejercicio participativo desde los actores involucrados y el contexto socioterritorial.....</i>	<i>190</i>
6.2.3. <i>Comunicaciones y difusión</i>	<i>213</i>
6.2.4. <i>Análisis e incidencia de la participación ciudadana en el planteamiento del OT.....</i>	<i>217</i>
6.2.5. <i>Implementación y futuro de la participación.....</i>	<i>218</i>
6.3. Retos de la participación en el ordenamiento territorial	219
6.4. Referencias	222
7. Los estudios básicos de amenazas (EBA)	225
<i>Carlos Andrés Benavides Cano, José Humberto Caballero Acosta, Luisa Fernanda López Rivera y Sebastián Villa Ochoa</i>	
7.1. La región aledaña a Hidroituango.....	227
7.2. Amenaza por movimientos sísmicos, incendios de cobertura vegetal y vendavales	230
7.3. Amenaza por movimiento en masa	231
7.4. Amenaza por inundación y avenida torrencial.....	236
7.4.1. <i>Estudio hidrológico.....</i>	<i>238</i>
7.4.2. <i>Estudio hidráulico</i>	<i>238</i>
7.4.3. <i>Zonificación de amenazas por inundación y avenida torrencial</i>	<i>239</i>
7.5. Discusión.....	241
7.6. Referencias	247

8. La gestión del riesgo de desastres en los POT.....	249
<i>Diana María Tobón Giraldo</i>	
8.1. Normas y conceptualización en clave de gestión del riesgo de desastres	251
8.1.1. <i>Breve recuento de la normatividad colombiana relativa a la incorporación de la GRD en los POT</i>	<i>251</i>
8.1.2. <i>Algunos conceptos básicos de la gestión del riesgo</i>	<i>253</i>
8.1.3. <i>La incorporación de la GRD en los POT: etapas de diagnóstico, formulación e implementación.....</i>	<i>259</i>
8.2. Algunos hallazgos y limitaciones de la incorporación de la GRD en algunos POT de municipios de Antioquia.....	261
8.2.1. <i>Suelos rurales</i>	<i>262</i>
8.2.2. <i>Suelos urbanos, de expansión urbana, CPR y asentamientos rurales</i>	<i>264</i>
8.2.3. <i>Áreas con condición de riesgo ACR y condición de amenaza ACA en los municipios abordados.....</i>	<i>270</i>
8.3. Reflexiones en torno a lo establecido en la norma vs. la realidad de los territorios	274
8.4. Referencias	280
Autores.....	283



Lista de abreviaturas

Agencia Nacional de Minería	ANM
Agencia Nacional de Tierras	ANT
Área con Condición de Amenaza	ACA
Área con Condición de Riesgo	ACR
Área Forestal Protectora	AFP
Área Metropolitana del Valle de Aburrá	AMVA
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	ANLA
Bien de Interés Cultural	BIC
Centro Poblado Rural	CPR
Consejo Nacional de Política Económica y Social	CONPES
Consejo Nacional de Planeación	CNP
Consejo Territorial de Planeación	CTP
Constitución Política de Colombia	CPC
Corporación Autónoma Regional	CAR
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia	CORANTIOQUIA
Departamento Administrativo de Planeación	DAP
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	DANE
Departamento Nacional de Planeación	DNP
Distrito de Conservación de Suelos	DCS
Distrito de Manejo Integrado	DMI
Distrito Regional de Manejo Integrado	DRMI
Documento Técnico de Soporte	DTS
Empresas Públicas de Medellín	EPM
Entidades Territoriales	ET

Esquema de Ordenamiento Territorial	EOT
Estudios Básicos de Amenaza	EBA
Estudio de Impacto Ambiental	EIA
Estructura Ecológica Principal	EEP
Evaluaciones Agropecuarias Municipales	EVA
Gestión del Riesgo de Desastres	GRD
Hidroeléctrica Ituango	HI
Índice de Desempeño Fiscal	IDF
Índice de Pobreza Multidimensional	IPM
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	IDEAM
Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras	INVEMAR
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	IGAC
Junta de Acción Comunal	JAC
Kit de Planeación Territorial	KPT
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	LOOT
Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural	LICBIC
Medición de Desempeño Municipal	MDM
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	MADS
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	MINVIVIENDA
Modelo Digital de Elevación	MDE
Necesidades Básicas Insatisfechas	NBI
Objetivos de Desarrollo Sostenible	ODS
Ordenamiento Ambiental del Territorio	OAT
Ordenamiento Territorial	OT
Organización no gubernamental	ONG
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Parque Nacional Natural	PNN
Parque Natural Regional	PNR
Pequeña Central Hidroeléctrica	PCH

Plan Básico de Ordenamiento Territorial	PBOT
Plan Especial de Manejo y Protección	PEMP
Plan de Desarrollo Municipal	PDM
Plan de Desarrollo Territorial	PDT
Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos	PGIRS
Plan de Legalización y Regularización Urbanística	PLRU
Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas	POMCA
Plan de Ordenación del Recurso Hídrico	PORH
Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras	POMIAC
Plan de Ordenamiento del Embalse	POE
Plan de Ordenamiento Forestal	POF
Plan de Ordenamiento Territorial	POT
Plan de Reducción del Impacto por Olores Ofensivos	PRIO
Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimiento	PSMV
Plan Integral de Gestión de Cambio Climático Sectorial	PIGCCS
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Plan Operativo Anual de Inversiones	POAI
Plan Parcial	PP
Producto Interno Bruto	PIB
Programa de Ejecución	PE
Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial	PDET
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Registro Único Nacional de Áreas Protegidas	RUNAP
Reserva Natural de la Sociedad Civil	RNSC
Servicio Geológico Colombiano	SGC
Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales	SISBEN
Sistema de Información Ambiental de Colombia	SIAC
Sistema de Información Geográfica	SIG

Sistema de Páramos y Bosques Altoandinos del Noroccidente Medio Antioqueño	SPBANMA
Sistema de Planeación Territorial	SisPT
Sistema General de Participación	SGP
Sistema General de Regalías	SGR
Sistema General de Seguridad Social en Salud	SGSSS
Sistema Local de Áreas Protegidas	SILAP
Sistema Municipal de Ordenamiento Territorial	SIMOT
Sistema Nacional Ambiental	SINA
Sistema Nacional de Áreas Protegidas	SINAP
Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	SNGRD
Sistema Nacional de Planeación	SNP
Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	SNPAD
Servicios Públicos	SSPP
Tecnologías de la Información y la Comunicación	TIC
Unidad de Planificación Rural	UPR
Unidad Morfodinámica Independiente	UMI
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	UNGRD
Vivienda de Interés Social	VIS

Índice de Tablas

Los Planes de Ordenamiento Territorial: el instrumento, su estructura y procedimientos para su revisión

Tabla 3-1. Propuesta del modelo de ocupación territorial del municipio de Buriticá.....	75
Tabla 3-2. Clases y categorías del suelo en el EOT del municipio de Buriticá.....	78
Tabla 3-3. Contenidos mínimos del componente rural de los POT.....	84

La participación ciudadana: eje fundamental e ineludible en el ordenamiento territorial. Reflexiones, obstáculos y desafíos para su implementación

Tabla 6-1. ODS relacionados a la participación ciudadana y al OT.....	167
Tabla 6-2. Aspectos clave a considerar por parte del equipo técnico.....	192
Tabla 6-3. Aspectos clave a considerar por parte de los actores participantes.....	195
Tabla 6-4. Aspectos clave a considerar por parte de la administración municipal.....	198
Tabla 6-5. Aspectos clave a considerar por parte del CTP.....	201
Tabla 6-6. Aspectos clave a considerar por parte del concejo municipal.....	204
Tabla 6-7. Aspectos clave a considerar durante el cabildo abierto.....	207
Tabla 6-8. Aspectos clave a considerar relacionados con las condiciones de los territorios.....	210

La gestión del riesgo de desastres en los POT

Tabla 8-1. Totales de ACR y ACA en algunos municipios del área de influencia de la HI.....	271
--	-----



Índice de Figuras

Introducción a la planeación y el ordenamiento territorial en Colombia

- Figura 1-1. Gráfica del número de municipios con POT adoptados en tres períodos de tiempo, y los que están en proceso de revisión y ajuste en Antioquia.....36
- Figura 1-2. Mapa que indica el período en el que fue adoptado el POT vigente en los municipios de Antioquia37

Los determinantes del ordenamiento territorial: interpretaciones expansivas y vacíos legales

- Figura 2-1. Comparativo de las áreas de protección y uso del suelo forestal.....54
- Figura 2-2. Mapas con las opciones de Estructura Ecológica Principal para Sabanalarga.....57
- Figura 2-3. Mapas con los suelos de protección del municipio de Olaya58
- Figura 2-4. Reserva de Recursos Naturales Zona Ribereña del Río Cauca en territorio municipal de Tarazá y Cáceres.60

Los Planes de Ordenamiento Territorial: el instrumento, su estructura y procedimientos para su revisión

- Figura 3-1. Plazos y vigencias de los contenidos de los POT66
- Figura 3-2. Clasificación de los POT según tamaño de la población municipal68
- Figura 3-3. Contenidos del componente general del POT72

Figura 3-4.	Preguntas orientadoras para la formulación del componente general del POT	73
Figura 3-5.	Identificación del patrón de ocupación (izquierda y centro) para la formulación del MOT del EOT de Buriticá (derecha).....	74
Figura 3-6.	Niveles de las determinantes de ordenamiento territorial	76
Figura 3-7.	Estructura de las clases y categorías del suelo para los POT.....	77
Figura 3-8.	Clasificación del suelo municipio de Buriticá	79
Figura 3-9.	Suelo urbano de la cabecera del municipio de Peque.....	81
Figura 3-10.	Suelo urbano en el corregimiento Los Llanos del municipio de Peque.....	81
Figura 3-11.	Tratamientos urbanísticos en la cabecera del municipio de Peque.....	83
Figura 3-12.	Tratamientos urbanísticos en el corregimiento Los Llanos del municipio de Peque	83
Figura 3-13.	Estructura de las categorías de protección y desarrollo restringido en suelo rural.....	85
Figura 3-14.	Relación entre las determinantes de ordenamiento territorial y las categorías de protección del suelo rural del POT.....	86
Figura 3-15.	Categorías de protección ambiental y protección para la producción en el EOT del municipio de Peque	88
Figura 3-16.	Zonificación de usos del suelo protectores y productivos en el EOT del municipio de Peque.....	88
Figura 3-17.	Documentos que debe elaborar la revisión del POT.....	92
Figura 3-18.	Instancias de la ruta de adopción del POT	93
Figura 3-19.	Fotografías del proceso de estudio para concepto del CPT en el proceso del EOT de Buriticá.....	95
Figura 3-20.	Cabildo abierto para los EOT de Buriticá (izq.) y San Andrés de Cuerquia (dcha.).....	96
Figura 3-21.	Articulación de elementos ambientales y territoriales en los POT del área de influencia de Hidroituango	99

Apuestas metodológicas para la revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial

Figura 4-1.	Ruta metodológica POT.....	102
Figura 4-2.	Determinantes ambientales para el ordenamiento territorial.....	104
Figura 4-3.	Triangulación de información en la dimensión sociocultural	115
Figura 4-4.	Fuentes de información previa dimensión sociocultural.....	116
Figura 4-5.	Ejemplo instrumentos de recolección de información de las diferentes dimensiones.....	118
Figura 4-6.	Comparativo de pirámides poblacionales Ituango 2024 (izq.) – 2035 (dcha.).....	120
Figura 4-7.	Modelo de ocupación desde el componente ambiental Buriticá (izq.) y San Andrés de Cuerquia (dcha.)	131

Del papel al territorio: la implementación del POT

Figura 5-1.	Fotografía que muestra la deforestación en el municipio de Toledo	145
Figura 5-2.	Fotografía de Barrio Nuevo en el municipio de Sabanalarga	146
Figura 5-3.	Fotografía que muestra las bocatomas veredales del municipio de Sabanalarga	147
Figura 5-4.	Fotografía de la vía cabecera municipal de Sabanalarga – Bocas de Niquia.....	148
Figura 5-5.	Fotografía del camino de acceso a la vereda La Florida, municipio de Toledo.....	149
Figura 5-6.	Fotografía que muestra parque infantil en mal estado, corregimiento de Buenavista, Toledo	149
Figura 5-7.	Fotografía de edificación sin cumplimiento de normas constructivas, municipio de Sabanalarga	150

La participación ciudadana: eje fundamental e ineludible en el ordenamiento territorial. Reflexiones, obstáculos y desafíos para su implementación

Figura 6-1.	Marco normativo de la participación ciudadana para el ordenamiento territorial	173
Figura 6-2.	Enfoque de diálogo de saberes	180
Figura 6-3.	Fotografías de encuentro actores comunitarios	180
Figura 6-4.	Enfoque territorial, pedagógico y de diálogo directo	182
Figura 6-5.	Fotografías de reunión con actores	183
Figura 6-6.	Talleres con actores	184
Figura 6-7.	Organización territorial para la participación en los 9 municipios	186
Figura 6-8.	Piezas de comunicaciones y difusión empleadas en Buriticá, Toledo y Briceño; y grabación de programas radiales en Valdivia e Ituango	215

Los estudios básicos de amenazas (EBA)

Figura 7-1.	Esquema metodológico de la amenaza por movimientos en masa en el suelo rural.....	232
Figura 7-2.	Esquema metodológico de la amenaza por movimientos en masa en el suelo rural, para el municipio de Sabanalarga, Antioquia.....	234
Figura 7-3.	Zonificación de amenazas por movimiento en masa en los municipios de estudio	237
Figura 7-4.	Metodología para la zonificación de la amenaza por inundación y avenidas torrenciales	240

La gestión del riesgo de desastres en los POT

Figura 8-1.	Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres.....	258
Figura 8-2.	Etapas del POT vs. incorporación de la gestión del riesgo.....	259
Figura 8-3.	Fotografía de la cabecera municipal de Puerto Valdivia (toma aérea).....	265
Figura 8-4.	Fotografías del suelo urbano de Puerto Valdivia.....	266
Figura 8-5.	Fotografía panorámica de la cabecera municipal de Sabanalarga	266
Figura 8-6.	Fotografía panorámica de la cabecera municipal de Briceño vista en dirección sur	267
Figura 8-7.	ACR y ACA en las cabeceras urbanas de los municipios analizados	272

Presentación

En el marco de la ejecución del contrato CW78542 entre Empresas Públicas de Medellín (EPM) y la Universidad Nacional de Colombia, para la “Actualización del plan de ordenamiento del embalse y desarrollo de lineamientos de ordenamiento para los municipios aguas abajo del proyecto Ituango”, desde el año 2020 se iniciaron actividades de acompañamiento a los municipios aledaños al embalse para actualizar sus Planes de Ordenamiento Territorial. Este ejercicio ha sido fuente de grandes aprendizajes para los profesionales que hemos tenido la fortuna de participar en dicho proyecto, pues trascienden el ámbito académico y técnico, e incluyen haber podido recorrer el territorio del cañón del río Cauca disfrutando de sus paisajes, su cultura y con la posibilidad de desarrollar una interacción directa con sus comunidades.

A partir de esas experiencias y conocimientos, surgieron varias iniciativas orientadas a recoger y socializar algunos de los asuntos discutidos y aprendidos en este proceso, las cuales han dado buenos resultados en la práctica del ejercicio ordenador, cuyo resultado es el libro que aquí se presenta.

Su propósito es poner a disposición de la comunidad interesada en la temática, no solo los elementos técnicos del qué hacer en el ámbito del ordenamiento de los territorios, sino también los aprendizajes logrados durante el proceso recorrido por el equipo, que pueden convertirse en datos e insumos prácticos para los lectores.

Más que reiterar lo que está escrito en la normativa colombiana, en las guías y cajas de herramientas construidas desde las instituciones nacionales, este texto recoge, explica y ejemplifica la vida real del planificador en su quehacer, bajo una mirada crítica y, fundamentalmente, situada en los contextos territoriales en los cuales la mayoría de profesionales en Colombia trabajarán: municipios de categoría 6 con pocos recursos y muchos retos territoriales.

1. Introducción a la planeación y el ordenamiento territorial en Colombia

María F. Cárdenas

Para hablar de planeación y ordenamiento territorial conviene iniciar por una aproximación a la noción de 'territorio', dado que es un concepto con múltiples significados. De acuerdo con (Agudelo Patiño, 2005) el territorio puede entenderse, desde la ecología, como el nicho en el cual una sociedad se asienta y se desarrolla; pero en dicha significación también se incorporan los aportes de la geografía que suma las condiciones de poder y dominio. En otras palabras, el territorio alude a un espacio geográfico apropiado por una comunidad, bien sea física o culturalmente (Zoido Naranjo, 1998) y que, además, es un espacio socialmente construido, compuesto por relaciones de poder, dominación y lucha simbólica, donde intervienen diferentes actores –públicos y privados– involucrados en disputas territoriales históricas y contemporáneas (Bourdieu, 1977). Finalmente, cabe mencionar que el territorio existe, se delimita y se reconoce, gracias a las representaciones culturales que se hacen de él, las cuales están soportadas en una red de relaciones sociales y en los mecanismos políticos y económicos que territorializan las relaciones de poder y de intercambio (Llanos-Hernández, 2010).

La planeación, como disciplina enfocada en el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales, se relaciona con el desarrollo y el ordenamiento territorial (OT). Los enfoques de la planea-

ción del OT y de la planeación del desarrollo difieren, aunque se complementan. Este capítulo y, en general, este libro, se centra en el OT. En principio, puede decirse que la primera aborda la planeación física y espacial, reglamentando los usos y actividades posibles, sugeridas y restringidas en un territorio; mientras que la segunda, orienta las inversiones, intervenciones y obras a ejecutar, por lo cual aborda las dimensiones sociales y culturales de manera directa, haciendo posible la concreción del direccionamiento de los territorios.

De acuerdo con (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013), el OT puede entenderse como la proyección espacial de las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad; a través de la cuales se busca, mediante un trabajo interdisciplinario e integral, orientar las actuaciones físico-espaciales sobre un territorio, a partir de sus condiciones biofísicas y ambientales, así como de las condiciones, características e imaginarios de sus habitantes.

El OT, como concepto, es relativamente nuevo: Carrión Barrero (2008) indica que surgió a mediados del s. XX en Alemania y Francia, y con él buscaron resolver problemas asociados a la localización de actividades económicas (incluida la industria y la explotación minera) y de los asentamientos humanos, así como tensiones dentro de las ciudades por la alta demanda de vivienda y la escasez de zonas verdes. Por su parte, Massiris Cabeza (2002) indica que la idea de ordenar los territorios surgió en 1950, en Francia, con un ejercicio orientado a identificar los territorios más adecuados para repartir entre los recursos naturales y las actividades económicas; y que en 1969, en España, se realizó un ejercicio similar, pero más orientado a reglamentar las áreas urbanas y su expansión y transformación; a lo que le siguió uno más en Francia, en 1979, y la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en 1983. En ese mismo año, Venezuela emitió la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (1983), siendo el primer país en abordar este tema en América Latina. Los autores coinciden en que se empezó a planificar el ordenamiento de los territorios como respuesta a necesidades y problemáticas concretas, y se trata de una práctica que se remite a la década de los 50 a escala global, mientras que en la región latinoamericana se remonta a la década de los 80.

Colombia, aunque se considera que fue uno de los países pioneros en la región en reglamentar e implementar el OT, lo hizo solo hasta el año 1997 cuando promulgó la Ley 388, lo cual fue posible gracias a la visión planteada en la Carta Magna. De la Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991 cabe resaltar que fue la que estableció que el municipio es una de las entidades territoriales (ET) del país (art. 286),¹ y es la unidad fundamental de la división político-administrativa del territorio nacional (art. 311). Asimismo, en el art. 287 se dotó a las ET de autonomía para la gestión de sus intereses.

1 Según la CPC, son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

No obstante, en Colombia, desde la década de los 50 se venían adelantando algunas políticas a nivel nacional de revisión de la estructura político-administrativa con enfoques económicos, institucionales y ambientales y, posteriormente, planes territoriales regionales, desde la década de los 80 (Carrión Barrero, 2008).

Para introducir estos asuntos en el país, se toma como referencia la Constitución Política de Colombia de 1991 y la normativa posterior que direcciona el quehacer en materia de planeación de las entidades territoriales en el país; particularmente, de los municipios.

1.1. Necesidad y deber de planear y ordenar los territorios

Una vez definido el municipio como unidad básica del país quedó planteada la tarea de ordenar los territorios de acuerdo con la autonomía de cada ET. Desde la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, quedó establecido en su artículo 41 que los municipios, además de su plan de desarrollo, contarán con un plan de ordenamiento del territorio. La obligatoriedad de cada municipio de formular y adoptar el plan de ordenamiento territorial se reitera en el art. 20 de la Ley 388 de 1997 y se reglamenta mediante el Decreto 1686 de 2000, el cual establece como plazo máximo el 31 de diciembre de ese año, para que los municipios formularan y adoptaran sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Dichos POT, correspondientes a los acuerdos municipales adoptados entre 1998 y 2005 son los que hoy se denominan POT de primera generación.

El art. 23 de la Ley 388 plantea que seis meses antes del vencimiento de la vigencia del POT deberán iniciarse los trámites para la revisión, actualización y ajuste del plan. No obstante, aunque las vigencias de largo plazo² de los POT de primera generación se vencieron hace más de una década, a finales de 2022 todavía un 80 % de los municipios del país tenían estos instrumentos desactualizados, según datos del Ministerio de Vivienda (Minvivienda, 2022).

El OT es un proceso de planificación territorial integral, es decir, busca leer y comprender las dinámicas y las situaciones del territorio en todas sus dimensiones, las cuales, según el Decreto 1232 de 2020, se agrupan en: ambiental, económica, sociocultural, funcional e institucional. Pero estas dimensiones, si bien se presentan de manera separada, se integran para el análisis y la identificación de propuestas viables para la orientación del territorio, reconociendo que no son independientes, sino que están estrechamente relacionadas y conectadas.

2 De acuerdo con el art. 28 de la Ley 388 de 1997, la vigencia de largo plazo del POT se entenderá como la correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

También se trata de un ejercicio participativo y concertado, lo que implica que en el diagnóstico y la formulación del plan se abren espacios de diálogo y participación con las comunidades, líderes y representantes de los municipios, así como demás actores públicos y privados con incidencia en el territorio, cuyos aportes son recogidos y considerados en la construcción del instrumento. La concertación se refiere a las distintas revisiones y ajustes que deben surtir los documentos técnicos ante diversas entidades o instancias antes de ser adoptado el POT: autoridad ambiental, Consejo Territorial de Planeación (CTP), cabildo abierto y Concejo Municipal.

Con todo lo anterior, el OT, formalizado a través de un POT, busca orientar y dar las herramientas para configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y ambiental de cada municipio. En otras palabras, establece las pautas y la normativa que debe llevar al territorio a materializar esa visión que recoge las expectativas y los imaginarios de sus habitantes, en armonía con las características propias del territorio.

El POT contiene y reglamenta, a partir del análisis y la reflexión de los atributos del territorio, 1) las áreas con algún tipo de restricción por amenazas (socio)naturales, o por tener condiciones que las hacen objeto de protección ambiental, patrimonial o para la producción agraria; 2) clasifica los suelos, estableciendo hasta dónde llega el perímetro urbano, dónde se localizan las áreas hacia las cuales se puede seguir expandiendo el suelo urbano, delimita los centros poblados rurales, los suelos rurales suburbanos o las áreas de parcelación para vivienda campestre, es decir, indica en qué zonas del municipio se pueden desarrollar actividades constructivas y de qué manera; 3) dicta la normativa urbanística, según la cual se determinan las densidades y las alturas máximas, las ocupaciones, los retiros, los usos permitidos y restringidos, etc., tanto para suelo urbano como rural. Cabe mencionar también que el POT 4) señala las áreas en las cuales se localiza la infraestructura y los equipamientos colectivos actuales y los proyectados, esto es, que habilita o restringe las áreas asociadas con la ubicación de elementos del sistema de servicios públicos, de transporte, espacio público, equipamientos, etc., que se consideren necesarios para el municipio, dentro del horizonte del plan; y 5) establece los instrumentos de gestión y financiación, para realizar o viabilizar dichos proyectos.

Por lo anterior, el POT constituye la hoja de ruta que permite la toma de decisiones de las administraciones municipales durante su vigencia, desde el otorgamiento de licencias de construcción, hasta la construcción de obras públicas. En este sentido, este es un instrumento de gran importancia, pero que debe estar actualizado, incorporando las transformaciones y dinámicas cambiantes de los territorios. De lo contrario, los municipios se pierden la oportunidad de avanzar en la ruta deseada, y corren el riesgo de quedarse tomando decisiones basadas en herramientas obsoletas que no se compadecen de las demandas vigentes en el territorio.

1.2. Responsabilidades y requisitos para planificar los territorios

La planeación del ordenamiento de los territorios es un proceso en el que intervienen múltiples actores, con diversas competencias y responsabilidades, pero que también tiene varias etapas que deben cumplir, incluso, antes de iniciar formalmente el ejercicio.

1.2.1. De los responsables de planificar el territorio

La administración municipal es la responsable de tomar la decisión política de revisar y actualizar el POT:

De acuerdo con el numeral 4 del art. 7 de la Ley 388 de 1997, los municipios y distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y en la citada ley; así como reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión urbana y áreas rurales, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Aunque este artículo fue declarado inexecutable por una sentencia de la Corte Constitucional,³ es claro que las competencias para ordenar los territorios le son conferidas a entidades territoriales y entidades públicas, dado que el urbanismo y el ordenamiento territorial son una función pública (art. 3, Ley 388 de 1997).

Cabe mencionar que, además de tomar la decisión, las administraciones municipales deben gestionar los recursos, ya que un municipio rara vez dispone de los recursos necesarios para costearlo; adelantar el proceso contractual del consultor que desarrolla la parte técnica, apoyar con la recolección de la información necesaria, y participar activamente en las instancias de formulación y de concertación con la autoridad ambiental, así como apoyar su trámite ante el Consejo Territorial de Planeación (CTP) y el Concejo Municipal que es, finalmente, quien adopta el plan.

Todo lo mencionado constituye solo el primer paso de este ejercicio. Es decir, tener un POT adoptado, aunque es el resultado de mucho trabajo, tiempo e inversión de recursos, implica tener la herramienta para guiar el desarrollo del municipio hacia una visión deseada.

3 Sentencia C-795-00 Corte Constitucional.

Pero lograr avances significativos es tarea de la implementación y ejecución de dicho plan, lo cual debe ir más allá de emplearlo para tomar decisiones de licencias urbanísticas. En suma, para el caso de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial municipales, más que construirlos y adoptarlos como norma local, las administraciones municipales son las encargadas de su ejecución, así como de su seguimiento y evaluación.

1.2.2. De los estudios previos necesarios para actualizar un POT

Hay dos elementos básicos que deben ser tenidos en cuenta desde el momento en que se inicia la revisión y ajuste de un POT: en primer lugar, las determinantes de OT, reglamentadas por el art. 10 de la Ley 388 de 1997, y de las cuales se hablará más a fondo en el Capítulo 2 del presente libro, con énfasis particular en las determinantes ambientales. En segundo lugar, el Estudio Básico de Amenazas (EBA), reglamentado por el Decreto 1807 de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015, y que es fundamental para tomar decisiones de OT, conforme a la escala del estudio para suelo urbano o rural.

Las determinantes de OT de tipo ambiental son establecidas y comunicadas por la autoridad ambiental correspondiente, y son las que materializan el ordenamiento ambiental de los territorios, que es, precisamente, el componente que debe revisarse a fondo con dicha autoridad ambiental en la etapa de concertación, una vez el proceso de formulación está concluido por el equipo técnico y los documentos completos hayan sido recibidos y aprobados por parte de la administración municipal.

Los EBA son estudios técnicos especializados que buscan identificar las áreas con mayor probabilidad de ocurrencia de eventos de movimientos en masa, inundación y avenidas torrenciales.⁴ El alcance de estos estudios es indicativo, es decir, zonifica el territorio para señalar los lugares con amenaza alta por alguno o varios de los fenómenos mencionados, y propone algunas medidas no estructurales para reducir las consecuencias negativas en las áreas en condición de riesgo (ACR). Las ACR son aquellas que tienen alta probabilidad de ocurrencia de eventos amenazantes, y que presentan infraestructura u otro tipo de

4 El art. 2.2.2.1.3.1.3. del Decreto 1077 de 2015 establece la obligatoriedad para los municipios de realizar los EBA ante los eventos de movimiento en masa, inundación y avenidas torrenciales; sin embargo, el parágrafo 2 del mismo artículo plantea que aquellos municipios o distritos que se encuentren expuestos a amenazas por otros fenómenos naturales (sísmicos, volcánicos, tsunamis, entre otros) o de origen tecnológico, deben evaluarlas con base en la información disponible generada por las autoridades y sectores competentes, y de acuerdo con la situación de cada municipio o distrito.

construcciones, lo que indica que puede haber daños y pérdidas materiales y humanas si llegara a materializarse el evento. Por otro lado, hay áreas en condición de amenaza (ACA), o sea aquellas que aún no albergan elementos construidos expuestos; en cuyo caso se proponen estrategias de restricción en algunos usos, y así evitar que pasen de ser ACA a ser ACR.

Los EBA son de gran importancia para evitar desastres, plantear e implementar medidas de gestión del riesgo como alertas tempranas y seguimiento ante la ocurrencia de factores detonantes que, en nuestro contexto, corresponden principalmente a lluvias o sismos. Por tanto, los EBA no solamente se emplean para actualizar el POT del municipio, sino que son insumos para la elaboración de los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres.

Cabe mencionar, por último, que los EBA son realizados por un equipo de profesionales expertos en temas geológicos, geomorfológicos, hidráulicos, hidrológicos y de riesgos; se trata de un estudio de profunda especialidad técnica, y esto implica que su costo puede llegar a igualar o superar el del POT, según las condiciones y particularidades del territorio. No obstante, son una inversión necesaria para el POT y también muy valiosa para el municipio y todos sus habitantes.

En este libro se profundiza sobre la metodología para la realización de EBA en el Capítulo 7 y sobre la incorporación de la gestión del riesgo en el POT en el Capítulo 8.

1.3. Tipos de ordenamiento y planificación municipal: relaciones, alcances y diferencias

Este apartado presenta sucintamente los tipos de planes que, además del POT, inciden en los territorios municipales.

1.3.1. Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

Un Plan de Desarrollo es un instrumento que constituye el punto de referencia para cualquier proceso de gestión pública, pues a través de él, se articula y delimita la acción del estado, tanto a nivel nacional, como regional y local. Es una herramienta que soporta el objetivo de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las

funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley, tanto para la Nación como para las entidades territoriales.⁵

El PDM es reglamentado por la Ley 152 de 1994, la cual establece que, para las entidades territoriales, este plan debe contener una parte estratégica y un plan de inversiones, de acuerdo con su autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental (art. 31 y 32, Ley 152 de 1994).

En el caso de los municipios, el alcalde lidera la construcción del PDM de acuerdo con el programa de gobierno con el que fue elegido (art. 39, Ley 152 de 1994), y debe evidenciar una articulación con los planes de los demás niveles (departamental y nacional), y estar en armonía con el POT (art. 21, Ley 388 de 1997) que es el que define los programas y proyectos de largo plazo para el territorio. En otras palabras, el PDM es el responsable de distribuir los recursos del municipio, en atención al programa de gobierno del alcalde, a los planes de los niveles superiores de jerarquía territorial, y a lo que esté planteado en el POT. En el caso de este último, es a través del PDM que se financian los proyectos contenidos en el programa de ejecución del POT, de manera que, en cada periodo administrativo se vayan ejecutando su contenido y sus propuestas y, así, concretar los objetivos territoriales de largo plazo.

El horizonte de planeación del desarrollo es de un período administrativo, el más corto, correspondiente al alcance de corto plazo en un POT.

1.3.2. Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)

El OAT se entiende como un proceso ligado a la identificación, protección y gestión de las áreas estratégicas y de bienes comunes para el desarrollo y la sostenibilidad de las regiones. En Colombia, este ejercicio se encuentra consagrado en el art. 80 de la Constitución Política: "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución". En concordancia, (Márquez y Valenzuela, 2008) para su bienestar y para la sostenibilidad de sus procesos económicos, de bienes y servicios prestados por la naturaleza, llamados aquí servicios ecológicos. Estos servicios son aportados por ecosistemas que, en su conjunto, constituyen una estructura ecológica, equivalente por el hombre para proveer

5 Las entidades territoriales son definidas por el art. 286 de la Constitución Política de Colombia (1991): son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

servicios (viables, de acueducto, energía, etc. proponen que el OAT debe incorporar una identificación de los ecosistemas que proveen los bienes y servicios estratégicos, teniendo en cuenta que su conectividad es fundamental para mantener su funcionamiento y para que, a la vez, constituyan una red que sea la base de la estructura ecológica. En otras palabras, el OAT se constituye en una estrategia para lograr el manejo y uso sostenible de los bienes y servicios ecosistémicos, con base en el principio de sostenibilidad ambiental del desarrollo y el ordenamiento de los territorios.

Algunos autores hablan de una evolución de este concepto, según la cual el OAT pasa de ser esencialmente ambiental, para integrar a los bienes y valores naturales, los sociales y económicos. El valor agregado de esta concepción radica en que el OAT se basa en la variable ambiental como co-constitutiva de las políticas de ordenamiento, que toma en cuenta el ambiente, las comunidades y las actividades productivas en un conjunto integral que debe ser entendido en toda su complejidad e interconexión y, específicamente, considera que si no se presta atención al sustrato o base que hace posible la vida en sociedad, será muy difícil pensar en un desarrollo a corto, mediano y largo plazo (Psathakis, 2010). En este sentido, el OAT se constituye en un proceso político y técnico a cargo del Estado, pero que debe comprometer corresponsablemente a todos los actores del desarrollo del territorio, a fin de soportar y articular los procesos de toma de decisión y actuación sobre el territorio en sus diferentes escalas, para prevenir, solucionar o revertir los conflictos (Ortiz Acevedo y Flórez Yepes, 2016).

Además de ser una herramienta estratégica en la medida en que provee un marco racional y participativo para la gestión de los usos del territorio, el OAT se convierte también en el instrumento para prevenir y transformar las tensiones vigentes entre los distintos intereses sobre el territorio, de modo tal que concede anticipar escenarios futuros (Psathakis, 2010), a la vez que permite tomar medidas preventivas para evitar daños sociales, ambientales y económicos irreversibles.

En general, el ordenamiento ambiental ha sido identificado y enmarcado con la definición de usos de la tierra compatibles con las condiciones ambientales y el manejo integral de las cuencas hidrográficas, áreas de manejo especial y ecosistemas estratégicos, donde se cuente con la efectiva participación de las comunidades y los actores existentes en el territorio (Motta Vargas, 1998).

1.3.3. Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

De acuerdo con la Ley 388, el POT es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal; mientras el OT es un proceso participativo, concer-

tado, integral y multidisciplinar; y es en el POT en donde se plasman los hallazgos y las propuestas que resultan de dicho proceso.

El POT está conformado por el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (art. 9, Ley 388 de 1997).

De manera general, un POT está conformado por los documentos técnicos de soporte (DTS) que detallan de manera gráfica y textual los resultados de las distintas etapas del proceso, y se agrupan en: 1) seguimiento y evaluación, 2) diagnóstico, 3) formulación, 4) base cartográfica y 5) documento resumen. La estrategia de participación y comunicaciones en cada una de las etapas del POT, incluida la implementación y su articulación con el seguimiento y evaluación, se plasma en otro documento con todos sus anexos y forma parte integral del proceso. Por último, el documento que recoge toda la propuesta, en los términos que dicta la ley, es el Acuerdo municipal.

Un POT tiene tres grandes componentes: 1) El componente general que contiene los objetivos, políticas, estrategias y elementos estructurantes del territorio; los cuales son inalterables, salvo algunas excepciones, para todo el horizonte o la vigencia de largo plazo del plan. Los componentes 2) urbano y 3) rural reglamentan lo correspondiente a cada uno de estos ámbitos en el municipio. Adicionalmente, el POT comprende una serie de instrumentos de gestión, financiación y planificación complementaria, así como un componente programático que detalla los programas y proyectos derivados de los objetivos y las estrategias que se formularon, y a través de los cuales se concretará el plan en tres horizontes, medidos en clave de administraciones municipales: corto (1), mediano (2) y largo plazo (3).

1.3.4. Complementariedades entre el PDM y el POT

El PDM y el POT se conciben como los dos principales instrumentos mediante los cuales se orienta la gestión de los asuntos públicos relacionados con las dimensiones social y física del territorio, a través de un conjunto de acciones político-administrativas cuyo propósito es administrar eficientemente la disponibilidad de recursos naturales, económicos, técnicos y humanos con que cuentan los territorios municipales. Estos instrumentos contienen los lineamientos y las directrices generales que deben ser consideradas en el proceso de formulación e implementación de los demás instrumentos sectoriales que se ejecuten en los municipios.

La complementariedad de estos dos instrumentos se deriva de las directrices de la Ley 152 de 1994, en la cual se establecen los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes de Desarrollo (art. 1). En dicha ley también se determina que, además de los PDM, los municipios contarán con un plan de ordenamiento que se registrará por las disposiciones especiales sobre la materia (art. 41). Estas directrices normativas fueron consideradas en la Ley 388 de 1997 que establece que el ordenamiento del territorio municipal se configura a partir del conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas por los actores territoriales, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico (art. 5).

Este desarrollo conceptual y normativo se materializa en estos dos instrumentos que, en esencia, orientan las acciones institucionales que buscan incorporar la dimensión social (mediante el PDM) y la dimensión física (por medio del POT) en el proceso de planificación territorial. Ya desde el POT se acoge la dimensión ambiental (fundamentada bajo el concepto de OAT) como uno de los elementos estructurantes del territorio, y se define el conjunto de programas y proyectos que garantizan la conservación de la base natural; por otra parte, le corresponde al PDM, en el proceso de implementación, definir los recursos de financiamiento para las acciones armonizadas con el Programa de Ejecución del POT (PE-POT), el cual es de obligatorio cumplimiento por parte de las administraciones municipales.

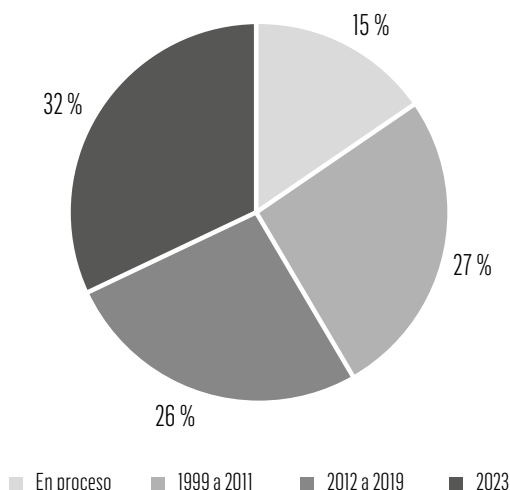
Bajo la perspectiva temporal de la implementación de estos dos planes, el POT, en su vigencia de largo plazo (12 años), se desarrolla en el marco de la ejecución de los planes de desarrollo correspondientes a tres (3) periodos de gobierno (Decreto 1232 de 2020), asunto que se operativiza mediante la articulación entre el Plan de Inversiones (componente de los PDM) en su perspectiva de financiamiento de programas y proyectos contenidos en el PE-POT (art. 18, Ley 388 de 1997).

1.4. Lectura departamental de la vigencia de los POT en Antioquia y sus implicaciones

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia (DAP, 2024), desde donde se sigue y actualiza la información de los procesos relacionados con la planeación del OT de los municipios, materializados en sus instrumentos, el 42% de los municipios (equivalente a 52) tienen sus POT desactualizados, es decir, con vencimiento de la vigencia de largo plazo, por lo cual deberían proceder con la revisión y ajuste del instrumento (Figura 1-1). No obstante, de esos municipios, reportan que 19 (15%) están actualmente en alguna etapa de dicha actualización; ya sea

en fase técnica (diagnóstico o formulación), en concertación con la autoridad ambiental, en concepto por parte del CTP o en revisión por el Concejo Municipal. Por su parte, 33 municipios (26 %) tienen sus POT vigentes, pero varios de ellos están a punto de cumplir el horizonte de largo plazo. Además, los POT que se hicieron previos al Decreto 1807 de 2014 no cuentan con los Estudios Básicos de Amenazas (EBA) que se estandarizaron como requisito para ordenar los territorios mediante la incorporación de la gestión del riesgo. Un porcentaje significativo de los POT municipales fueron adoptados en el año 2023 (40 municipios, 32 % del total en Antioquia), los cuales además incorporan lo planteado en el Decreto 1232 de 2020.

Figura 1-1. Gráfica del número de municipios con POT adoptados en tres períodos de tiempo, y los que están en proceso de revisión y ajuste en Antioquia

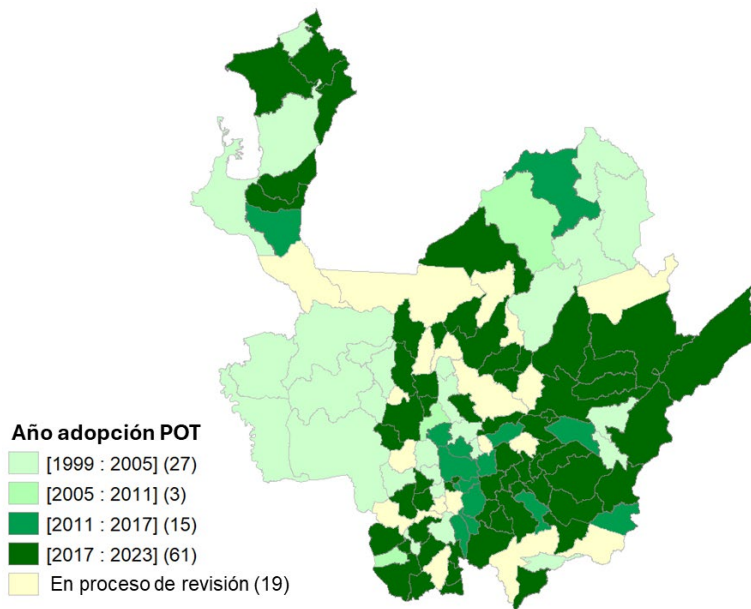


Fuente. Elaboración propia a partir de (DAP, 2024).

Actualizar un POT, con la normativa vigente en Colombia, es un ejercicio costoso, dada la diversidad de profesionales de múltiples disciplinas que demanda, la necesidad y relevancia de visitar todo el territorio para actualizar y complementar la información disponible, y el compromiso de vincular a las comunidades durante todo el proceso mediante espacios de participación. En este orden de ideas, también es un proceso demandante de gran cantidad de información, por lo que requiere del compromiso y la participación activa de la administración municipal y de los actores clave en el territorio.

Hasta hace pocos años, el panorama descrito era poco alentador, ya que muchos de estos instrumentos estaban vencidos en el departamento, y a la dificultad de gestionar recursos y conseguir la financiación para actualizarlos, se sumaba una enorme complejidad para superar la etapa de concertación con la autoridad ambiental o, muchas veces, de lograr la aprobación del instrumento por parte del Concejo Municipal, por asuntos bien sea técnicos o de carácter político. Actualmente, la situación en Antioquia es alentadora, como se mostró en la Figura 1-1, y se como se espacializa en el mapa de la Figura 1-2, que además del número de municipios, permite dimensionar la cantidad de territorio departamental con el POT vigente o en proceso de revisión y ajuste.

Figura 1-2. Mapa que indica el período en el que fue adoptado el POT vigente en los municipios de Antioquia



Fuente. Elaboración propia a partir de (DAP, 2024).

La situación actual se puede atribuir a varios factores: por un lado, la normativa emitida en los últimos años, aunque impone nuevos compromisos a los municipios, también brinda herramientas para tomar decisiones más acertadas. Por un lado, el caso de los EBA (Decreto 1807 de 2014), de gran valor porque antes se carecía de información a escala suficiente para dimensionar la magnitud y los posibles impactos de las áreas expuestas

a amenazas; y, por otro lado, el Decreto 1232 de 2020 especifica las dimensiones territoriales a considerar en cada una de las etapas del proceso, así como los contenidos que deben ser abordados en cada una de ellas, lo cual deja menos asuntos al criterio de cada técnico, como ocurría antes.

Un elemento adicional que ha llevado a tener estos resultados en materia de actualización de los instrumentos de OT es el creciente interés y la necesidad manifiesta que las administraciones locales y regionales han reconocido, debido a que los planes de primera generación se quedaron obsoletos en la identificación de las problemáticas y potencialidades del territorio, cuya dinámica es altamente activa y ha cambiado significativamente en estas más de dos décadas; pero también son instrumentos insuficientes para identificar y señalar los proyectos que se requieren en el territorio contemporáneo, y para reglamentar los crecimientos y los cambios de uso que se están dando, tanto en el suelo urbano como rural.

1.5. Referencias

- Agudelo Patiño, L. C. (2005). Sobre la noción de territorio en la planificación. *Gestión y Ambiente*, 8(2), 39–48.
- Bourdieu, P. (1977). Sur le pouvoir symbolique. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 32(3), 405–411. https://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1977_num_32_3_293828
- Carrión Barrero, G. A. (2008). Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *ACE: Architecture, City and Environment*, 7, 145–166.
- DAP, D. A. de P. G. de A. (2024). *Estado Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Municipios y Distritos de Antioquia*. <https://gobantioquia.maps.arcgis.com/apps/dashboards/101694ed7518473ab042afd0c4d81cb25>
- Gómez Orea, D., y Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación territorial* (3.ª ed.). Ediciones Mundi-Prensa. <https://play.google.com/books/reader?id=ZdWTAwAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=es&pg=GBS.PA7>
- Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), 207–220. <https://doi.org/10.1007/s003590050135>
- Márquez, C. G., y Valenzuela, E. (2008). Estructura Ecológica y Ordenamiento territorial ambiental. *Gestión y Ambiente*, 11(2) p. 137-147.
- Massiris Cabeza, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VI(125). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Minvivienda. (2022). 'Solo el 20% de los planes de ordenamiento territorial de Colombia están vigentes'. *Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio*. <https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/solo-el-20-de-los-planes-de-ordenamiento-territorial-de-colombia-estan-vigentes-minvivienda>
- Motta Vargas, R. (1998). *Código de recursos naturales y normas de protección ambiental: legislación actualizada, notas de jurisprudencia*. Ecoe Ediciones.

- Ortiz Acevedo, D. A., y Flórez Yepes, G. Y. (2016). Estudio de los Instrumentos Normativos de Ordenamiento Ambiental del Municipio de Turbo (Antioquia), en el marco de las Políticas de Ordenamiento Ambiental. *Luna Azul*, 42, 167–184. <https://doi.org/10.17151/luaz.2016.42.11>
- Psathakis, J. (2010). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales* (Vol. 1). Fundación Cambio Democrático. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/publicacion_OAT_Volumen1.pdf
- Zoido Naranjo, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Íber, Didáctica de Las Ciencias Sociales. Geografía e Historia*, 16, 19–31.



2. Los determinantes del ordenamiento territorial: interpretaciones expansivas y vacíos legales

María F. Cárdenas
Cristian Zapata Chavarría

Este capítulo aborda el análisis de uno de los elementos que preestablece las decisiones a tomar en el ordenamiento territorial (OT), conocidas como las determinantes ambientales, producto del ejercicio de la implementación del ordenamiento ambiental del territorio (OAT). En una primera parte, se hace un análisis jurídico y normativo del tema, junto con una interpretación de los vacíos existentes, muchos de ellos derivados de una falta de claridad de las competencias. En la segunda parte del capítulo, se presentarán algunos casos recientes que ilustran las paradojas a las que se enfrenta el OT cuando hay extralimitación en las competencias en materia ambiental, o insuficiente análisis y consideración de las realidades territoriales a la hora de tomar decisiones en clave de determinantes ambientales.

2.1. La normativa que los reglamenta y sus vacíos

2.1.1. Ordenamiento ambiental del territorio y ordenamiento territorial

Analizar el papel de las autoridades ambientales en el ordenamiento territorial implica revisar los efectos del cambio en el modelo del Estado colombiano, a partir de la Constitución Política de 1991. Allí se estableció un grupo importante de competencias autónomas para las regiones dentro de un esquema, en todo caso, centralista. Como ejemplo, mientras prescribió que el Estado (el poder central) era el único propietario del subsuelo y de los recursos naturales; al mismo tiempo manifestó que los municipios eran los únicos autorizados para reglamentar los usos del suelo (art. 313, numeral 7, y 332 de la Constitución Política de Colombia).

Ese difícil, y aún ambiguo mandato de competencias, se sintetizó en el famoso artículo primero de la Constitución que pregonaba a Colombia como una república unitaria, pero a su vez descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. En busca de futuras claridades, la misma Constitución ordenó que, posteriormente, tuviera que expedirse una ley de OT que fijara el procedimiento de esa reglamentación de usos del suelo y que, además, se expidiera una Ley Orgánica¹ de Ordenamiento Territorial (LOOT), que distribuyera adecuadamente las competencias entre la nación y las entidades territoriales (arts. 318 y 329 de la Constitución Política).

Después se creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) mediante la Ley 99 de 1993, la cual instauró un nuevo modelo de competencias distribuidas entre las entidades de orden nacional y territorial, y trayendo a su vez dos conceptos claves. Por un lado, habló del OAT, cuyos lineamientos están en cabeza del Estado, para: “regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible” (Ley 99 de 1993, art. 7). Y, por otro lado, también habló de OT, para ratificar que eran los municipios

1 Las leyes orgánicas se establecen como leyes de superior jerarquía, con trámites de exigencias de formulación distintos a las de las leyes ordinarias. Al respecto, dice la Corte Constitucional en sentencia C 1042 de 2007: “la Constitución de 1991 establece, a lo largo de su articulado, un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de ley orgánica en Colombia, entendida esta como un texto normativo encaminado a regular la actividad legislativa del Congreso de la República sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa por la Carta Política. La especificidad y características esenciales que revisten las leyes orgánicas en Colombia, en tanto que tipo de ley especial, se ponen de presente al examinar sistemáticamente el Texto Fundamental”.

los que debían “dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo” (Ley 99 de 1993, art. 65, numeral 8).

El SINA trató de plantear un puente entre ambos conceptos involucrando a las autoridades ambientales dentro de los procesos de OT. Es así como, entre las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), señaló el: “participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten” (Ley 99 de 1993, art. 31, numeral 5).

Esa forma de participar vino a aclararse cuando, por fin, se obedeció el mandato constitucional, con la promulgación de la Ley 388 de 1997. Esta norma estableció que el OT es una función pública (Ley 388 de 1997, art. 3), ejercida por los municipios a través de las denominadas acciones urbanísticas (Ley 388 de 1997, art. 8), en la cual las mismas debían constituir normas que estuvieran jerarquizadas (Ley 388 de 1997, art. 15) y condensadas en un instrumento único: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Ley 388 de 1997, art. 9). Allí se indicó que dichos POT deberían someterse a concertación con las CAR, “en los asuntos exclusivamente ambientales” (Ley 388 de 1997, art. 24).

2.1.2. Los determinantes de OT y sus competencias

El art. 8 de la Ley 388 de 1997 señaló las competencias para el ordenamiento territorial entre las instituciones de nivel nacional, departamental, metropolitano y municipal; sin mencionar a las CAR, pues estas no encajan estrictamente en ninguno de dichos niveles, en tanto la Constitución les asignó una autonomía administrativa y financiera, por lo que no tienen superior jerárquico (art. 150, numeral 7, de la Constitución Política). No obstante, al respecto, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que la autonomía de las CAR no es un derecho absoluto.²

Asimismo, la ley impuso una excepción a la autonomía para la reglamentación del suelo. Es así como en el art. 10 creó los denominados determinantes de OT; normas de superior jerarquía, formuladas por diversas autoridades para ciertos temas, que debían acatarse por los municipios en “la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial”.

² Sobre el tema se puede consultar la Sentencia C-152 de 2023 de la Corte Constitucional.

Esos temas que integraban los determinantes de OT se dividían en cuatro:³

1. Normas sobre regulaciones ambientales específicas.
2. Las regulaciones sobre los temas relacionados con el patrimonio cultural.
3. Las normas que señalan la localización de infraestructura para transporte, acueducto, saneamiento o energía.
4. Los llamados hechos metropolitanos, en el caso de que exista un área metropolitana para administrarlos.

Sin entrar todavía en los detalles de los determinantes ambientales, nótese cómo los demás determinantes creados por la norma involucran funciones y competencias de diversas entidades nacionales o regionales: para regular el patrimonio cultural, se tiene al Ministerio de Cultura y al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural; para señalar la localización de infraestructura relacionada con vías, puertos, aeropuertos, acueductos, hidroeléctricas, etc., se tiene al Ministerio de Transporte, a la Agencia Nacional de Infraestructura, al Instituto Nacional de Vías, a la Aeronáutica Civil, al Ministerio de Vivienda, al Ministerio de Minas y Energía y a la Dirección Marítima Nacional (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016). Y sobre los hechos metropolitanos, su competente son las áreas metropolitanas en los lugares del país donde exista esta figura que, además, según su propia ley, serán también autoridad ambiental (Ley 1625 de 2013).

La idea inicial de la Ley 388 era que desde el OT existiera un reparto de competencias a diversas entidades nacionales y regionales, donde cada cual se hiciera cargo de alguno de los determinantes, y en esa vía formularan lineamientos y directrices a los municipios sobre dichos temas a ser considerados en sus POT.

No obstante, el art. 7 de la Ley 388 de 1997 fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en la sentencia C 795 de 2000. Esto debido a que se necesitaba una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para reglamentar competencias, como lo ordenó la Constitución, y no una ley ordinaria; por lo que también se exhortó al Congreso a tener que expedirla. Apenas en el año 2011 se promulgó la Ley 1454, por la cual se dictan normas orgánicas sobre OT y se modificaron otras disposiciones.

De esta manera pasaron once años en los que dichos determinantes quedaron en el aire, sin entidades competentes que se hicieran cargo. Este vacío jurídico quiso ser subsanado por las CAR, que iniciaron un proceso, denominado para estos efectos, de interpretación expansiva de sus competencias, proclamándose como responsables de todos ellos.

³ La norma fue recientemente reformada por la Ley 2294 de 2023.

Como ejemplo, se pueden enunciar diversos casos rastreados que involucran a las autoridades ambientales del Valle de Aburrá en los cuales se identifica, desde sus normas y manuales expedidos, la tendencia a exigir a los municipios la incorporación de todos los determinantes en sus POT. Dicha interpretación expansiva no solo se realiza respecto a los determinantes no ambientales, sino también con los ambientales mismos, y buscan con ello ampliar su alcance hacia temas que, claramente, la norma no permite.

2.2. La interpretación expansiva de las autoridades ambientales con respecto a las determinantes

A continuación, y de acuerdo con todo lo anterior, se presentan algunos casos documentados y las objeciones surgidas en torno a las determinantes de OT en la práctica.

2.2.1. La interpretación expansiva de los determinantes: casos documentados

El fenómeno interpretativo por el que algunas CAR han considerado como extensiva sus funciones ante el vacío legal, pretendiendo manejar y exigir todos los determinantes a los municipios, se puede evidenciar citando el propio manual formulado por la Dirección General de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia (Corantioquia, 2019): “es importante tener presente que, de acuerdo con las orientaciones establecidas [...] en los procesos de concertación de los POT con los municipios, la Corporación debe asegurar que queden incorporadas la totalidad de las determinantes ambientales definidas en la ley y no solo las de su competencia”.

Esto ha motivado a que, en una concepción amplia de lo que se pueda entender por medio ambiente, las CAR en los procesos de concertación de un POT, presente objeciones sobre temas de patrimonio cultural, zonas y hallazgos arqueológicos, o la localización de cierta infraestructura.

En cuanto a cómo se expanden los temas de determinantes ambientales a asuntos no considerados por la ley, de la simple lectura del literal c, numeral 1, del mencionado artículo 10 de la Ley 388,⁴ se concluye que se tienen como determinantes ambientales las normas que una CAR está habilitada para formular en lo que tiene que ver exclusivamente con la declaratoria, alindamiento y manejo de unas categorías de áreas protegidas, todas las cuales tienen una definición legal. Esas categorías son las siguientes:

1. Distritos de manejo integrado⁵
2. Distritos de conservación de suelos⁶
3. Reservas forestales⁷
4. Parques naturales regionales⁸

4 Se tienen como determinantes: "las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica."

5 Decreto 1076 de 2015: art. 2.2.2.1.2.5. **Distritos de manejo integrado.** Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

6 Decreto 1076 de 2015: art. 2.2.2.1.2.7. **Distritos de conservación de suelos.** Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute. Esta área se delimita para someterla a un manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla.

7 Decreto 1076 de 2015: art. 2.2.2.1.2.3. **Las reservas forestales protectoras.** Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

8 Decreto 1076 de 2015: art. 2.2.2.1.2.4. **Parque natural regional.** Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

5. Cuencas hidrográficas⁹

6. Áreas de especial importancia ecosistémica¹⁰

A pesar de ser un listado tan concreto, pueden identificarse casos en los que las CAR exigen incluir, como supuestos determinantes en el POT, normas formuladas sobre categorías que no hacen parte de alguna de las anteriores. Tal es el caso de la Resolución 040-RES-2312-6660 del 15 de diciembre de 2023, de Corantioquia, la cual señala en su art. 3 que unas áreas agrupadas por la entidad bajo el nombre de “Modelo de Esquema de Conectividades Ecosistémicas” se deben tener como determinantes ambientales y, por tanto, ser incluidas por los municipios como suelo de protección en sus POT. Ello a pesar de que esa categoría no se encuentre dentro del listado legal mencionado.

Otro caso similar ocurre con la exigencia de incluir como determinantes a las llamadas Áreas Forestales Protectoras (AFP), asociadas a esas franjas de 30 m a lado y lado de los cuerpos de agua establecidas por el art. 2.2.1.1.18.2. del Decreto 1076 de 2015, sobre las cuales, por ejemplo, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) ha llegado incluso a declarar la no concertación de un POT si no se incluyen como suelo de protección por parte de los municipios, tal y como fue el caso de Girardota.¹¹ Esto a pesar de que el Consejo de Estado ha afirmado que las AFP son, antes que nada, una estrategia de conservación *in situ* que impone un deber legal a los propietarios de los predios en donde se encuentren, pero no una categoría de área protegida.¹²

Como tercer ejemplo, se llegan a documentar casos de cómo la autoridad ambiental exige que los municipios tengan que incluir inventarios de especies de flora y fauna, y hasta de hongos, en los documentos de sus POT. Así se puede leer en el último manual sobre determinantes promulgado por Corantioquia:

9 Decreto 1076 de 2015: art. 2.2.3.1.1.3. **Cuenca hidrográfica.** Entiéndase por cuenca u hoyo hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.

10 Decreto 1076 de 2015: art. 2.2.3.1.1.3. **Ecosistema de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos.** Aquellos que garantizan la oferta de servicios ecosistémicos relacionados con el ciclo hidrológico, y en general con los procesos de regulación y disponibilidad del recurso hídrico en un área determinada.

11 Al respecto se puede consultar el acta de no concertación suscrita entre el AMVA y el municipio, con fecha 20 de diciembre de 2023.

12 Al respecto se puede consultar la sentencia del 9 de agosto de 2024. Consejo de Estado, sección primera, radiación: 17001-23-33-000-2020-00253-01. Magistrado ponente: Germán Eduardo Osorio.

Considerando que la biodiversidad tiene una expresión territorial concreta (ecosistemas, especies e individuos), es importante que en el documento de diagnóstico del POT, a partir de información primaria y secundaria con que cuente el municipio, se identifiquen, evalúen y caractericen cada uno de los elementos que contribuyen a la conservación de la biodiversidad [...]. Para ello es importante la caracterización y posterior gestión de los distintos tipos de paisajes presentes en el municipio para construir un modelo territorial integrado, donde se considere el suelo, la fauna, la flora, los organismos del suelo y hongos que existen como parte de los bosques, los humedales, los sistemas productivos, los asentamientos humanos, entre otros (Corantioquia, 2022, pp. 26-27).

2.2.2. Objeciones contra la interpretación expansiva de los determinantes de ordenamiento territorial

La interpretación expansiva ejercida por las CAR ha motivado reconvenciones provenientes de diversas autoridades administrativas y judiciales. El Consejo de Estado, ante demandas por este tema, ha anulado disposiciones de las CAR que exigen determinantes no incluidos en la Ley 388. Para destacar, la sentencia del litigio entre el Municipio de Cajamarca y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), donde se estableció lo siguiente:

De todo lo expuesto se advierte con claridad que la intención de Cortolima fue reglamentar el uso del suelo de los entes territoriales que atraviesa la Cuenca Hidrográfica del Río Coello, llegando incluso a abarcar la totalidad del municipio de Cajamarca (art. 2 citado), circunstancia para la cual no se encontraba investida de competencia alguna, dado que el objeto de la reglamentación no corresponde a un distrito de manejo integrado, o uno de conservación de suelo, ni una reserva forestal o parque natural regional (Consejo de Estado, 2018).

Adicionalmente, en esa ocasión, el Consejo de Estado concluyó que cuando una autoridad ambiental impone que se deba acatar como un determinante ambiental a cualquier reglamento expedido en torno a estrategias de conservación distintas a las categorías de áreas protegidas que menciona el art. 10 de la Ley 388 de 1997, violenta el principio de legalidad:

Sobre el punto, la Sección Primera ya había asumido una posición que en la presente providencia pasa a precisarse, dado el alcance de las normas que se han enlistado, para concluir que, si bien, las mencionadas autoridades tienen competencias en la definición o reglamentación de los usos del suelo, tal atribución se enmarca en el desarrollo de su competencia ambiental y sobre zonas específicas consignadas en el ordenamiento jurídico, en atención al principio de legalidad que rige las actuaciones de la administración consagrado en el art. 6 superior.

En esa misma vía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), ante la exigencia de incluir en los POT las AFP descritas anteriormente, emitió la Circular 8140-E2-002900 del 16 de diciembre de 2019, donde señaló expresamente que el propósito de la norma que regula estas zonas es imponer unas obligaciones a propietarios de predios rurales, sin que pudiera pregonarse su aplicación a todo el territorio, menos el suelo urbano.

Por último, en el manual elaborado sobre el tema, por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2018) se advierte lo siguiente:

Como un resultado del auge del tema ambiental en los años 90, la ley consideró que el Plan de Ordenamiento debería ser aprobado previamente por la autoridad ambiental competente, la Corporación Autónoma Regional y la autoridad ambiental municipal en ciudades en que exista. [...] Ahora bien, sobre qué aspectos del plan debe conceptuar la autoridad ambiental, pues es claro que no puede hacerlo sobre la totalidad del plan. Este ha sido un problema desde su inicio, pues no se sabe muy bien dónde comienza o acaba lo ambiental que, en un concepto amplio, puede abarcar prácticamente todos los temas de un Plan de Ordenamiento.

Esta poca claridad, implicó que algunas veces las autoridades ambientales conceptuaran sobre temas que habían sido largamente debatidos en el proceso de formulación del plan, los cuales terminaron negando o cambiando, sin que hubiera suficientes estudios para hacerlo. De hecho, las autoridades ambientales han encontrado en los POT una fuente para la realización de estudios que nunca han acometido, a pesar de ser su responsabilidad.

2.3. Implicaciones de la interpretación expansiva de determinantes en los ejercicios de concertación de POT con la autoridad ambiental

Este apartado presenta algunas reflexiones a partir de las experiencias del equipo de autores en los ejercicios de formulación y concertación de POT en algunos municipios de Antioquia. Particularmente se referencian casos en los cuales las exigencias por parte de las autoridades ambientales, consisten en incluir lo que ellas denominan determinantes de ordenamiento territorial para su jurisdicción, las cuales cubren una gran porción del territorio municipal que, de establecerse como suelo de protección, genera el riesgo de inviabilizar el municipio, al restringir áreas sobre las cuales se desarrollan las actividades agrarias y productivas, así como la expansión de suelo urbano o de algunas categorías de desarrollo restringido para el suelo rural.

En otras palabras, se generan cargas excesivas sobre territorios que poseen ecosistemas o bienes ambientales de interés para la sociedad, sin brindar posibilidades ni alternativas para garantizar el hábitat humano en condiciones dignas y justas.

Ante este panorama, las interpretaciones expansivas de las autoridades ambientales, bajo la figura de determinantes ambientales, en su afán de proteger, restaurar, conectar ecosistemas y cuidar el hábitat de algunas especies, se olvidan y prescinden de los principios del OT para el cual emiten las determinantes, como lo son la distribución equitativa de cargas y beneficios (art. 2, Ley 388 de 1997), la equidad social y el equilibrio territorial, promulgados en el art. 3 de la LOOT, Ley 1454 de 2011.

2.3.1. Algunas consideraciones sobre la equidad social y la justicia ambiental

Las condiciones de inequidad son una amenaza para la sostenibilidad planetaria, pero para hablar de desigualdad, originalmente considerada desde la economía para referirse a la distribución inequitativa de la riqueza y del acceso a bienes y servicios, hoy en día también se deben considerar otras categorías como el género, la etnia, la raza (Göbel *et al.*, 2014) y la dimensión ambiental (Dietz y Isidoro, 2014).

Aunque también es usual evaluar las inequidades al interior de las áreas urbanas o de los países, en este caso se considera una escala municipal, que bien podría ser de corte regional; es decir, que no se centra únicamente en planeación urbana, sino en los contrastes urbano-rural y entre distintos municipios, extrapolando planteamientos y propuestas que incluyen políticas de redistribución de los recursos como elementos de justicia social, mediante actuaciones públicas que atenúen los contrastes de localización (Ojeda Casares *et al.*, 2008), en la búsqueda de una equidad territorial en las condiciones de la población que habita los territorios.

Claramente, el propósito de promover una equidad social y territorial se piensa en clave de distribuir recursos, inversiones, obras o proyectos que mejoren la calidad de vida y el hábitat –humano y no humano– en los territorios. Sin embargo, no siempre los lugares equitativos son sostenibles y justos, como se muestra en (Cárdenas *et al.*, 2020), donde se verificó estadísticamente una distribución, en apariencia equitativa, de problemáticas ambientales como el déficit de espacio público, contaminación del aire y exposición a amenazas naturales.

De igual manera, en algunas acciones públicas, como la administración de áreas protegidas naturales, se pueden exacerbar fenómenos de inequidad social y ambiental, sobre todo cuando los objetivos de conservación de esas áreas protegidas ignoran por completo los

objetivos de desarrollo social que manejan las comunidades que las habitan, y restringen entre sus gentes la capacidad para emplear estrategias de subsistencia o disponer de una red social sólida (Pereira *et al.*, 2024). A criterio de Vidal y Andrade (2014), en Colombia se presentan fenómenos de manejo de áreas protegidas que no consideran como función primordial la conservación de la biodiversidad, pero entendiéndola en su relación con el bienestar humano. Por tanto, a veces no existe congruencia directa entre preservar la biodiversidad y mejorar un servicio ecosistémico; y, en ocasiones, conservar la primera implica desmejorar, por ejemplo, los servicios de provisión para las comunidades cercanas.

Este fenómeno, llevado al campo de las determinantes ambientales de OT, equivaldría a limitar el crecimiento urbanístico y económico en todos los territorios, sin discriminación; y ese no es el propósito. Es claro que hay ecosistemas y zonas ambientalmente estratégicas, y son estas las que deben priorizarse para su conservación. Lo que se plantea es que, en aras de la equidad social, a la par de las cargas que asumen unos cuantos propietarios para beneficio de toda una comunidad, deberían generarse beneficios que equilibren la balanza. Asimismo, se debe dejar de pensar que para que una zona pueda estar en conservación o restauración debe estar exenta de seres humanos o de sus actividades (Meyer y Börner, 2022). Bajo esta lógica se ha restringido cualquier posibilidad de desarrollo y se han invisibilizado a las poblaciones humanas que históricamente han habitado dentro de áreas que, de manera posterior, se han delimitado como de protección; y dichas poblaciones también hacen parte de la naturaleza que se quiere proteger y que son los llamados a convertirse en los guardianes, por excelencia, de los ecosistemas de interés, ya que son quienes mejor conocen el territorio y las dinámicas –naturales y antrópicas– que ocurren allí (Robles Zavala, 2014).

El concepto de justicia ambiental busca corregir la segregación espacial de ciertos grupos poblacionales con respecto a las condiciones ambientales adecuadas o deseables. Así, en este apartado se presentan y se cuestionan algunos ejemplos de los municipios, aludiendo tanto a los principios de equidad social y justicia ambiental, que exigen replantear un modelo territorial que permita integrar espacialmente las dimensiones sociedad-naturaleza, pero corrigiendo el modelo en el cual las ciudades crecen a costa de seguir importando los bienes y servicios ecosistémicos de zonas distantes, sin retribuirles beneficio alguno que equilibre las cargas que soportan. En otras palabras, no se deben seguir tomando decisiones de manejo desde espacios excluyentes –vía determinantes ambientales– sin conocer o preocuparse por entender las realidades de los territorios. Ello puede exacerbar los desequilibrios socioambientales, como es el caso del departamento de Antioquia, en el que predomina una concentración de las mejores condiciones socioeconómicas en su región central y las más bajas en su zona periférica, la cual, a su vez, concentra las áreas con coberturas de ecosistemas naturales y de producción agraria (Cárdenas, 2022a).

Para ilustrar lo mencionado, a continuación se presentan algunos ejemplos de casos recientemente trabajados por este equipo, para los que se definieron determinantes ambientales bajo metodologías –discutibles– que establecieron planes de manejo o corredores de conectividad ecológica, con base en los cuales deben tomarse decisiones que pierden de vista la realidad y las necesidades de los territorios y sus habitantes. Es una alerta necesaria: las metodologías, las técnicas y los modelos no explican la realidad en su complejidad y multidimensionalidad; siempre se requiere de la mirada del experto y conocedor, que critique, matice o aplique de manera coherente los resultados.

2.3.2. Las determinantes ambientales en el municipio de Peque, Antioquia

Peque es un municipio extenso ubicado en la subregión occidente del departamento, con un gradiente altitudinal que va desde el río Cauca (300 m. s. n. m.) hasta los 3500 m de altitud, desconectado de las dinámicas regionales y departamentales. Su aislamiento se explica no solo por su localización y por la escasez de una infraestructura vial que permita movilizar e intercambiar mercancías, productos, y a los mismos habitantes de este rico territorio, sino también por el conflicto armado.¹³ Más allá de esto, la población del municipio ha persistido y ha logrado progresar en medio de las complejas circunstancias.

En el ejercicio de ajuste y actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT),¹⁴ se reconocieron entre las áreas protegidas y otros intereses ecosistémicos, un poco más de la mitad del territorio municipal como zonas de conservación y protección ambiental; quedando casi la otra mitad para la producción agraria, base de la economía formal de sus habitantes. Por otro lado, la reciente existencia del embalse de Hidroituango genera oportunidades de conectividad fluvial a las zonas rurales de la porción oriental, lo que sumado a la red de motorrutas que se vienen construyendo en el municipio, dinamizan la economía y los intercambios socioculturales de la región.

¹³ El conflicto armado es una característica constante en los municipios ubicados en el área de influencia de la Hidroeléctrica de Ituango (HI). Al respecto, para dimensionar su magnitud, se presentan los datos del municipio de Peque, el cual para una población de 8644 habitantes en 2024, según las proyecciones de población con la actualización post covid-19 calculadas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018, elaborados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), presentaba un total de 11.267 víctimas entre los años 1985 y 2024, de acuerdo con datos de la Unidad de Víctimas.

¹⁴ Para casi todos los municipios ubicados en el área de influencia de la HI se trata de un instrumento de ordenamiento territorial del tipo EOT, esto debido a que tienen poblaciones inferiores a los 30.000 habitantes.

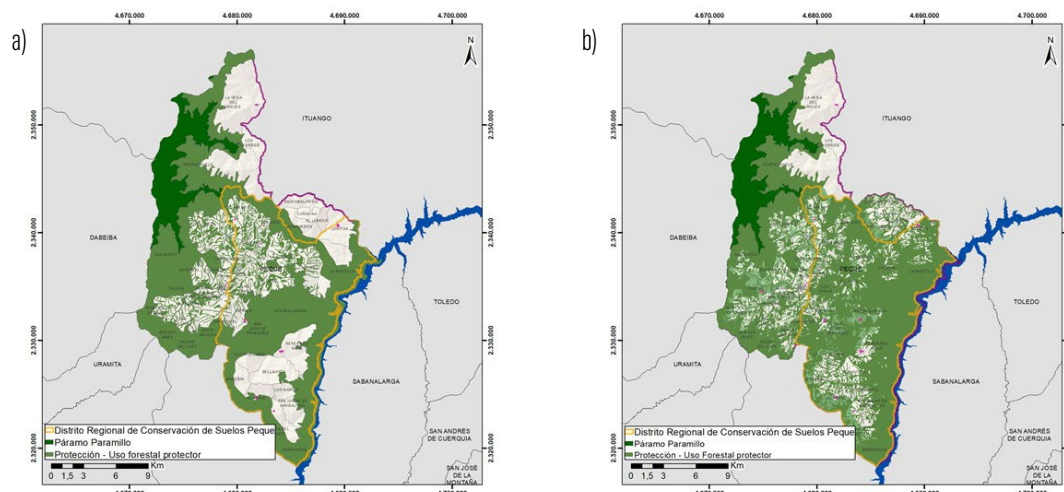
Sin embargo, durante el primer semestre de 2023, en el proceso de concertación con la autoridad ambiental¹⁵ se adoptaron dos nuevas determinantes que debieron incorporarse al EOT: el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) Directos al Cauca entre los ríos San Juan e Ituango y el Plan de Manejo del Distrito de Conservación de Suelos (DCS) de Peque. La incorporación de estas nuevas determinantes hizo necesaria una modificación importante de la propuesta de suelos de conservación y protección ambiental en el EOT que terminó en la reducción dramática del área total que se había previsto para las actividades productivas en beneficio de la población campesina.

En particular, desde el desarrollo del ejercicio de formulación, se habían hecho observaciones a la metodología empleada para la elaboración del Plan de Manejo del DCS de Peque, con la cual hay ciertos reparos ya que, al igual que se ha venido haciendo con otros planes de manejo de figuras de protección, se desarrollan con base en ejercicios cartográficos como álgebras de mapas –muchas veces con información menos detallada que la empleada por el equipo consultor de la Universidad Nacional de Colombia, que formuló el EOT del municipio–, y toman decisiones en materia de protección y conservación sin tener en cuenta las realidades, los hechos y las tradiciones de los territorios, y esto afecta y restringe seriamente las dinámicas de toda la población.

De esta manera, de la propuesta inicial, que proponía una Estructura Ecológica Principal (EEP) que buscaba garantizar la conservación de los servicios ecosistémicos fundamentales en el territorio, y a su vez generar 19.537,45 ha de suelo para la producción, se pasó a 12.472,29 ha con la incorporación de las dos nuevas determinantes ambientales, lo que significa una reducción de 7.065,16 ha de suelo productivo (Figura 2-1b), lo que es significativo, máxime si se consideran las condiciones de aislamiento de un municipio que, además, tiene dificultades importantes para garantizar su seguridad y soberanía alimentarias.

15 El municipio de Peque se ubica en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá –Corpourabá–.

Figura 2-1. Comparativo de las áreas de protección y uso del suelo forestal



Categoría	Uso	Propuesta inicial		Propuesta concertada	
		Área (ha)	% municipio	Área (ha)	% municipio
Conservación y protección ambiental	Forestal protector – Conservación ambiental	23.091,47	53,20	30.169,05	69,51
Protección para la producción	Agroforestal - Agrosilvopastoril	19.537,45	45,01	12.472,29	28,74

Nota. Áreas de protección y uso del suelo forestal a) propuestos inicialmente por el equipo técnico, en consideración de las determinantes ambientales existentes a la fecha de entrega, y b) concertados para el EOT del municipio de Peque, incluyendo el plan de manejo del DCS adoptado durante la concertación.

Fuente. Elaboración propia a partir de EOT de Peque, 2024.

2.3.3. Las determinantes ambientales en el municipio de Sabanalarga, Antioquia

El municipio de Sabanalarga, ubicado en la subregión occidente del departamento, presenta también diferencias altitudinales que lo enmarcan entre dos figuras de protección de relevancia a nivel regional: el Distrito Regional de Manejo Integrado (DRMI) del Bosque Seco del Occidente Antioqueño (con presencia en el municipio sobre toda su franja occidental)

y el Distrito de Manejo Integrado (DMI) del Sistema de Páramos y Bosques Altoandinos del Noroccidente Medio Antioqueño (SPBANMA) (con presencia en el sector suroriental del municipio). Estas dos áreas protegidas, presentan una extensión de 8.850,48 ha y 2.614,2 ha, respectivamente, las cuales en sumatoria corresponden aproximadamente al 43,1 % de la extensión municipal total (Figura 2-2 a).

La dinámica de ocupación y producción agraria en el municipio se ha realizado, históricamente, entre estas dos áreas de importancia ambiental: la mayoría de los asentamientos rurales y la población campesina dispersa en la ruralidad se encuentran en esa porción intermedia de la ladera, y sustentan su economía en procesos productivos agrícolas desarrollados en estas zonas del territorio. Sin embargo, esta no fue una condición que reconoció el Sistema Local de Áreas Protegidas (SILAP) adoptado por el municipio en diciembre de 2022 (el cual contó con recursos de Corantioquia para su formulación), toda vez que definió como áreas de protección ambiental 7.881,42 ha adicionales a las dos figuras mencionadas anteriormente, es decir un 29,7 % más del territorio municipal.

Las imprecisiones del SILAP, como definir áreas de protección ambiental sobre zonas de producción agropecuaria y sobre asentamientos rurales, fueron advertidas por el equipo técnico durante la revisión y ajuste del EOT y, por tanto, esta figura no fue incorporada dentro de la EEP propuesta al inicio dentro de dicho proceso de revisión, elaborado por la Universidad Nacional de Colombia, en 2024.¹⁶ No obstante, al iniciar el proceso de concertación con la autoridad ambiental,¹⁷ dentro del informe técnico jurídico, dos de las observaciones presentadas por la dicha autoridad establecieron que:

- En el DTS de Formulación, el municipio deberá incorporar el SILAP de Sabanalarga en la EEP con su plan de acción, su zonificación ambiental, los objetivos y los Objetos de Conservación acorde con el Acuerdo 016 del 30 de noviembre de 2022, por medio del cual se crea esta área protegida.¹⁸

16 Adicionalmente, el art. 16 del Acuerdo 016 del 2022 (por medio del cual se adopta el SILAP), definió que el EOT podría redefinir o modificar las áreas SILAP distintas a las del SINAP, además de realizar la zonificación y asignación de usos del suelo para estas.

17 El municipio de Sabanalarga se ubica en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia.

18 Informe Técnico Jurídico de Observaciones Ambientales realizadas por la corporación y entregada al municipio, mediante radicado 090-IT2402-674 del 1 de febrero de 2024. Capítulo 1.3.3. Sistema Local de Áreas protegidas – SILAP, observación 1-F.

- El municipio deberá ajustar la propuesta de desarrollo restringido en aquellas áreas donde se traslape con áreas destinadas a la protección del SILAP.¹⁹

Estas observaciones, implicaban que ahora la propuesta de EEP, y por tanto de suelos de conservación y protección ambiental, debía aumentar a más del 80 % del territorio municipal (Figura 2-2 b). Esta situación, inviable para el municipio, conllevó a la conformación de varias mesas temáticas durante el proceso de concertación en las que se lograron unos acuerdos respecto al SILAP, acuerdos consecuentes con la realidad del territorio que fue identificada en el diagnóstico, por el equipo técnico y con la oportunidad de desarrollo para el suelo rural mediante la formulación del nuevo EOT. Algunos de esos asuntos concertados fueron los siguientes:

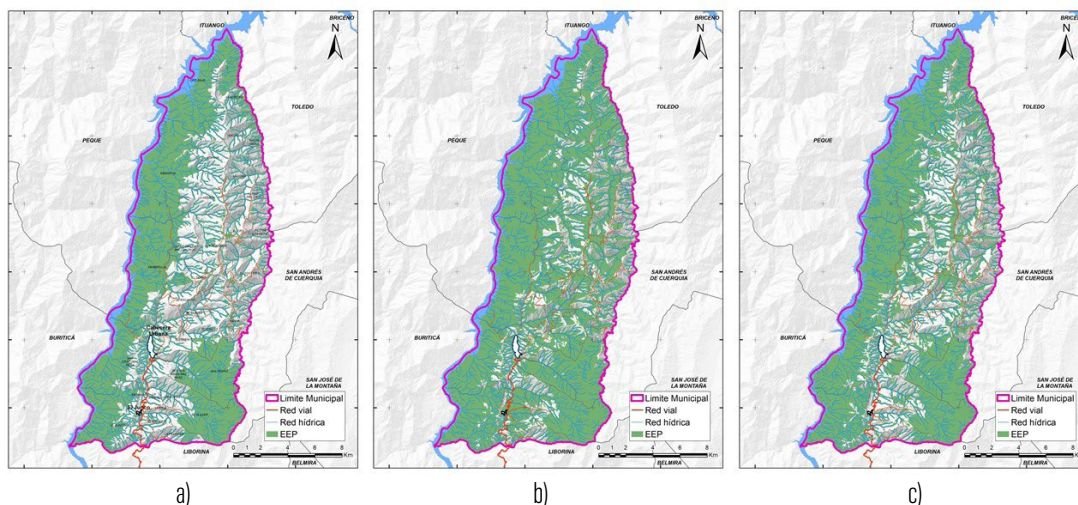
- Extraer (de las áreas SILAP) el área urbana de la cabecera municipal y del corregimiento El Junco.
- Extraer los centros poblados ya existentes y que no se tuvieron en cuenta en la creación del SILAP, como Nohavá.
- Incluir dentro de la zonificación del SILAP, que actualmente se encuentra en suelo de protección, la categoría de protección para la producción.
- Extraer el polígono de Corredor Vial Suburbano que se traslapa con área del SILAP, toda vez que los desarrollos en torno a este no fueron considerados en la creación del SILAP y, en la actualidad, se presentan dinámicas de suburbanización, además de una necesidad de generar aprovechamiento sobre esta vía.

Estos acuerdos durante el proceso de concertación, soportados en información y análisis del equipo técnico del EOT, finalmente suponen un 68,3% del territorio municipal para la conservación y protección ambiental (Figura 2-2 c). Si bien, sigue siendo un área significativa para el municipio la que queda restringida en su uso por protección ambiental, se logró aumentar las áreas de protección para la producción en las zonas donde la población, históricamente, se ha dedicado a estas actividades, además de reconocer las potencialidades en cuanto desarrollo restringido del municipio.

Durante el proceso de concertación se logró, además, cuestionar un instrumento para la protección ambiental que, si bien debería ser de iniciativa y autonomía municipal, se ve permeado por los intereses de la autoridad ambiental y es afectado por la actuación de un equipo consultor que no reconoce las dinámicas territoriales más allá de la información cartográfica.

19 Informe Técnico Jurídico de Observaciones Ambientales realizadas por la corporación y entregada al municipio, mediante radicado 090-IT2402-674 del 1 de febrero de 2024. Capítulo 1.3.3. Sistema Local de Áreas protegidas – SILAP, observación 2-F.

Figura 2-2. Mapas con las opciones de Estructura Ecológica Principal para Sabanalarga



	a) Propuesta inicial	b) Propuesta CAR	c) EEP concertada
Área (ha)	15.048,82	21.288,94	18.162,07
Proporción municipio	56,6 %	80,1 %	68,3 %

Nota. a) la propuesta inicial del equipo técnico, considerando todas las determinantes ambientales; b) las áreas de conectividad propuestas por la CAR y el sistema local de áreas protegidas, formulado en convenio con la CAR y c) la versión concertada.

Fuente. Elaboración propia a partir de EOT de Sabanalarga, 2024

2.3.4. Las determinantes ambientales en el municipio de Olaya, Antioquia

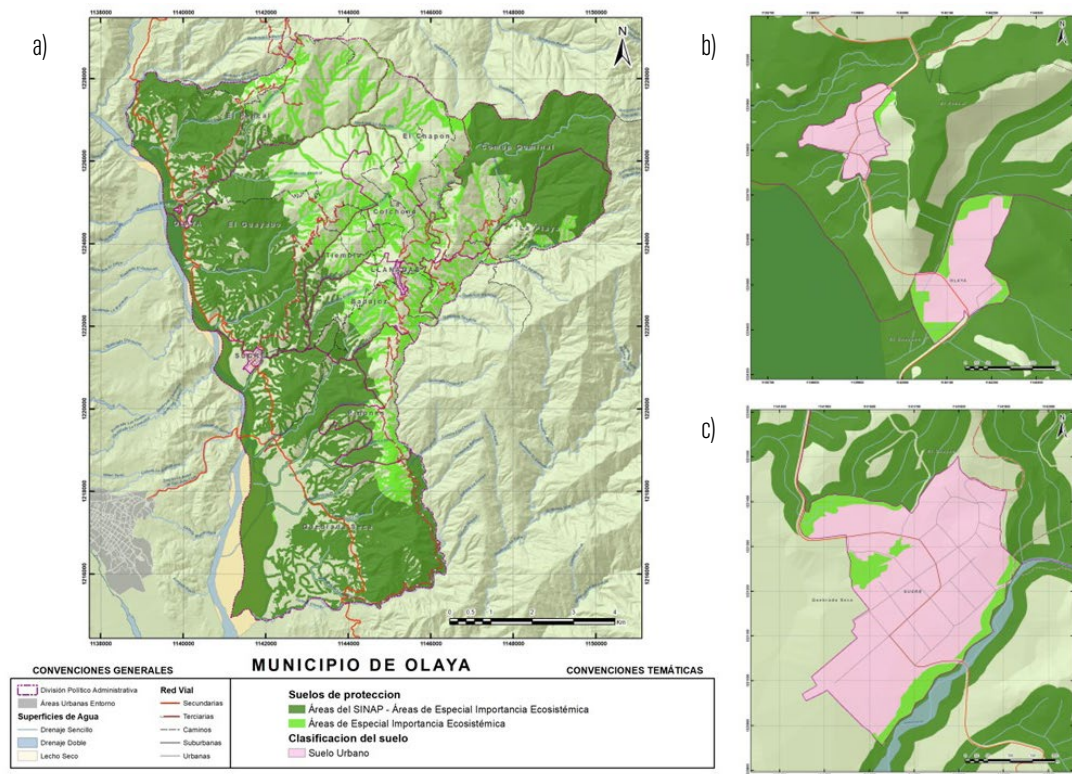
El municipio de Olaya, situado en el occidente antioqueño, entre el río Cauca y la parte alta de la cordillera central, tiene una situación similar a la descrita para Sabanalarga y Peque: restricciones en ambos extremos por figuras de protección, como el DMI del SPBANMA, en la parte de mayor altitud (oriente), y el DRMI del Bosque Seco del Occidente Antioqueño hacia el río Cauca, en la parte de menor altitud.

Las dinámicas poblacionales y económicas del municipio gravitan en torno a los tres centros poblados principales: la cabecera municipal y Sucre, localizados en torno a la vía

intermunicipal que atraviesa el municipio, de forma paralela al río Cauca, en la parte baja del territorio; y el centro poblado Llanadas, situado en la parte media de la ladera.

Como se puede ver en la Figura 2-3 a, solo este último está por fuera de las figuras de protección mencionadas. Tanto la cabecera municipal (Figura 2-3 b) como Sucre (Figura 1-3 c), se encuentran inmersas o rodeadas por suelo de protección que, sumado a las restricciones naturales como áreas en condición de amenaza y la delimitación del acuífero del río Cauca y su zona de recarga, prácticamente impiden cualquier expansión, desarrollo o, incluso, reubicación de viviendas, equipamientos e infraestructura en condición de riesgo, al restringir los usos posibles de la zona.

Figura 2-3. Mapas con los suelos de protección del municipio de Olaya



Nota. a) el municipio en su totalidad; b) acercamiento a la cabecera municipal y c) acercamiento a la cabecera del corregimiento de Sucre.

Fuente. EOT de Olaya (2023).

2.3.5. Las determinantes ambientales en el municipio de Tarazá, Antioquia

El municipio de Tarazá, como los demás municipios del bajo Cauca antioqueño, también presenta un caso especial dentro de los asuntos tratados en este capítulo. Esto debido a que la mayoría de sus centros poblados y asentamientos se encuentran asociados a la dinámica de la vía nacional que conduce a la costa Caribe y a la dinámica del río mismo; pero, a su vez, se localizan al interior de una figura de protección que no hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), y que, adicionalmente, lleva 28 años declarada sin tener una reglamentación de sus usos. No obstante, Corantioquia ha insistido en la vigencia de la misma, hasta el punto de exigirla como una determinante ambiental en el proceso de concertación del PBOT²⁰ del municipio; en el que, además, se dejó constancia de que dichos suelos deberán clasificarse como de protección con la prohibición de la posibilidad de desarrollos. Aunque en realidad, dicho desarrollo ya exista desde décadas atrás; como ocurre también en municipios vecinos, tales como Valdivia y Cáceres.

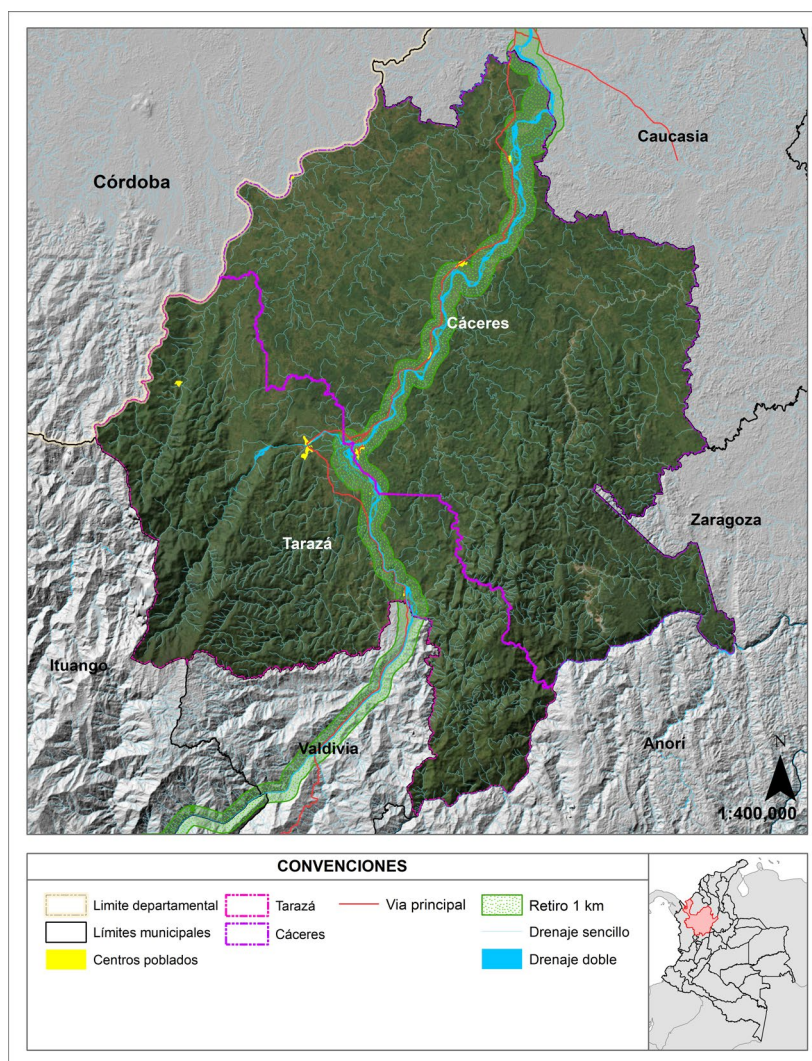
La figura de protección es la que se denomina como la Reserva de Recursos Naturales de la Zona Ribereña del Río Cauca, la cual abarca un kilómetro a cada margen del río Cauca, en la mayor parte del departamento por donde este río pasa. Una categoría, además, que data de los años 70, a partir de una mención que de la misma hace el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974, art. 47). Esta figura, que a su vez no hace parte de las categorías del SINAP, reglamentadas por el Decreto 2372 de 2010, nunca fue homologada a alguna categoría de las mencionadas en el art. 10 del Decreto relacionado, ni mucho menos se trata de las enlistadas como determinantes en el art. 10 de la Ley 388 de 1997, acorde a lo visto anteriormente.

No obstante, dicha figura tuvo una declaratoria de protección por medio del Acuerdo 017 de 1996, en el cual se estipula en su art. 8 que Corantioquia tendría el plazo de un año para “elaborar los planes y estudios correspondientes a su zona de aplicación.” Estudios que nunca se hicieron, por lo cual, 28 años después, se muestra como una figura obsoleta, sin arraigo en el SINAP y sin un plan de manejo que clarifique sus propósitos. Sobre esta figura, el art. 2 de dicho Acuerdo señala que “será destinada exclusivamente al establecimiento, mantenimiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, con énfasis en el uso de los suelos agrícolas, pecuarios y forestales”, lo que no necesariamente se asimila con una figura de protección o conservación ambiental, sino con una categoría de protección para la producción.

20 El municipio de Tarazá no fue uno de los municipios en los cuales participó la Universidad Nacional de Colombia como equipo técnico consultor para la actualización de su POT, a diferencia de los demás casos expuestos en el presente capítulo; sin embargo, su adopción se dio de manera simultánea y era pertinente la exposición y el análisis de este caso.

Sin embargo, para el caso del municipio de Tarazá, en su herramienta de ordenamiento territorial, concertada y adoptada en 2023, debieron incorporar el área de 1 km a lado y lado del río Cauca en todo su territorio municipal como suelo de protección, sin importar que en dichas áreas se localizaran centros poblados como El Doce, Barro Blanco o Puerto Antioquia (Figura 2-4).

Figura 2-4. Reserva de Recursos Naturales Zona Ribereña del Río Cauca en territorio municipal de Tarazá y Cáceres.



Fuente. Elaboración propia, 2024.

Adicionalmente, la exigencia de esta figura de protección como una determinante ambiental hizo que se tuviera que incluir en el Acuerdo Municipal 04 de 2023, por el cual se adopta la revisión y ajuste del PBOT de Tarazá, una prescripción en la cual se estipulara que dentro de tales áreas “no se permite ningún asentamiento humano” (art. 46). Un hecho que restringe cualquier posibilidad de crecimiento formal de la mayoría de asentamientos del municipio; pero que, sobre todo, niega una evidente realidad territorial que tiene que ver con los núcleos de población que existen sobre la franja del río Cauca y la vía nacional desde varias décadas atrás. Evidentemente se trata de un municipio que presenta un patrón de ocupación territorial asociado a la dinámica del río y de la vía nacional, pero que, de manera insólita, según la autoridad ambiental, presenta esas mismas áreas como suelo de protección que prohíbe cualquier asentamiento humano allí, así como cualquier desarrollo de infraestructura o construcciones que puedan mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

2.4. Reflexiones finales

Frente a las facultades establecidas para las autoridades de diverso orden, el ordenamiento territorial reclama la participación de todas, bajo un enfoque colaborativo y coordinado. No obstante, sigue siendo compleja la adopción de dicho enfoque, en tanto que la figura de los determinantes de ordenamiento territorial contiene ambigüedades legales que se prestan para que las autoridades ambientales los usen como figuras con las cuales exigir a los municipios, en desmedro de la autonomía que estos deberían mantener en la formulación de sus POT.

El documentado uso invasivo de los determinantes, por parte de algunas CAR, puede propiciar a su vez el desfiguramiento del instrumento del POT, entendido como una herramienta de gestión del suelo, al punto que, al pretender cargarlo de otra serie de estudios, datos y regulaciones ambientales, se tienden a confundir sus objetivos con los que se fijan para un Plan de Manejo Ambiental, que es un instrumento con el cual se establecen medidas de manejo para la naturaleza, desde distintos métodos de evaluación de posibles impactos; al tiempo que el POT se debería limitar a hacer una evaluación del recurso suelo, y establecer la regulación del mismo desde la técnica establecida en la Ley 388 de 1997.

Es preocupante observar el papel desplegado por algunos funcionarios de autoridades ambientales, quienes restringen su actuar a un rol solo formal, de declaratoria de figuras de protección desde el punto de vista cartográfico, sin enfoques desde las realidades territoriales, validando algunos ejercicios insuficientes –por ejemplo, los planes para el manejo de figuras de protección como DRMI y DCS–, y tomando decisiones que, prácticamente,

terminan imponiéndose a los municipios en escenarios que deberían ser de concertación. Todo arroja como única y obvia consecuencia la existencia de áreas naturales protegidas sin respaldo social entre las comunidades que las habitan.

También se muestra cuestionable el uso de algunas figuras obsoletas que no fueron homologadas a la norma nacional sobre áreas protegidas (Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015), y las cuales carecen de reglamentación, aún a pesar de encontrarse *ad portas* de cumplir 30 años de su declaratoria, como es el caso de la reserva de recursos naturales de la ribera del río Cauca. La obsolescencia de dichas categorías cuestiona el hecho de que sigan siendo validadas y empleadas para imponer restricciones a determinados territorios; desconociendo su desarrollo y su dinámica histórica, ligada al río y a los ejes de conexión vial.

Ante esta situación quedan algunas preguntas fundamentales: 1) ¿qué están protegiendo con esta figura, cuando sus objetivos de conservación no parecen estar alineados a los que se reconocen actualmente en el SINAP, y cuando se trata de una franja de terreno donde, por lo menos en el bajo Cauca, se han desarrollado la gran mayoría de los centros poblados y las cabeceras urbanas? 2) ¿Qué objetivos de conservación, de los planteados hace 28 años, se conservan en la zona ribereña del río Cauca, que es atravesada por una vía nacional, y donde –además de la pesca y agricultura– se han dado actividades extractivas de oro que han degradado el suelo de manera significativa? 3) ¿Son conscientes los funcionarios y las autoridades ambientales que están fomentando la informalidad en el territorio? Esto último dado que, ante la situación antes descrita, básicamente todo lo que ocurre en dicha franja es informal. No reconocerlo, y empeñarse en mantener este tipo de figuras restrictivas, perpetúa esa informalidad entre los habitantes de la zona, y ello garantiza que no tengan posibilidad alguna de regularizar sus nuevas actividades o intervenciones en el territorio, pero sin nunca poder detenerlas.

En este punto, es crítico el papel que juegan los equipos técnicos que formulan los planes de manejo, así como aquellos que acompañan al municipio en la revisión y actualización del POT, y el compromiso que tengan con dicho territorio. De ellos depende que el plan que se adopte, se nutra realmente de insumos para orientar el desarrollo del municipio y permite alcanzar la imagen planteada en la visión territorial.

Los ejemplos presentados dejan claro que, muchas veces, bajo la bandera de la conservación ambiental, y escudados en el papel de las determinantes ambientales, las autoridades ambientales extravían su misionalidad e imponen modelos descontextualizados en unos territorios que muestran procesos y dinámicas propias; con lo cual dejan de lado el hecho de que la protección de la naturaleza solo tiene sentido si aporta a la sostenibilidad de los territorios, dentro de lo cual la ambiental es solo una de las dimensiones (Cárdenas, 2022b).

Retomando los conceptos de justicia ambiental en su forma más inmediata, la intrageneracional, que equivale a hablar de equidad social, podría plantearse que restringir las posibilidades de las poblaciones que habitan los territorios urbanos y rurales más distantes, desconectados y limitados en sus condiciones socioeconómicas, a costa de conservar una naturaleza de la que disfrutaban sociedades distantes, resulta inequitativo. Si a lo anterior se le suma que las ciudades y aglomerados urbanos, en donde están las viviendas y las oficinas de quienes toman este tipo de decisiones en materia ambiental, no solo son las principales demandantes de bienes y servicios ecosistémicos, sino que han reducido al mínimo cualquier forma o expresión de naturaleza, se puede evidenciar cierto colonialismo ambiental, motivado en un abuso de posición dominante en la ejecución de dichas medidas que resultan injustificables.

No es posible lograr la sostenibilidad, la equidad social y la justicia ambiental, que son solo algunos de los principios atribuidos al ordenamiento territorial por la norma (Ley 1454 de 2011), cuando no todas las personas gozan de las condiciones y la calidad de vida adecuadas, de oportunidades equitativas, ni de la posibilidad de decidir sobre sus territorios y su futuro.

2.5. Referencias

- Cárdenas, M. F. (2022a). Desigualdad socioambiental: una aproximación al caso del departamento de Antioquia a escala municipal. *Revista Guillermo de Ockham*, 21(1), PRESS. <https://bibliotecadigital.usb.edu.co/entities/publication/d1366a01-ae56-4137-846b-7400a36286f5>
- Cárdenas, M. F. (2022b). Sostenibilidad territorial o la búsqueda de una planificación del territorio de base ecológica. En J. P. Duque Cañas (Ed.), *Planeación Urbano-Regional: Temas y reflexiones* (pp. 13-63). Universidad Nacional de Colombia.
- Cárdenas, M. F., Escobar, J. F., y Gutiérrez, K. (2020). Equidad territorial en Medellín: espacio público, amenazas naturales y calidad del aire. *Estudios Socioterritoriales*, 27, 1–18. <https://doi.org/10.37838/unicen/est.27-046>.
- Consejo de Estado, sección primera. (2018). Sentencia del 12 de julio de 2018. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2012-00073-00. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/214/11001-03-24-000-2012-00073-00.pdf>
- Corantioquia, C. A. R. del C. de A. (2019). Asuntos y determinantes ambientales para el ordenamiento territorial en la jurisdicción de Corantioquia.
- Corantioquia, C. A. R. del C. de A. (2022). Asuntos y determinantes ambientales para el ordenamiento territorial en la jurisdicción de Corantioquia. https://www.corantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/ASUNTOS-DETERMINANTES-PARA-EL-ORDENAMIENTO_Enero-27-2022.pdf
- Dietz, K., e Isidoro, A. M. (2014). Dimensiones socioambientales de desigualdad: enfoques, conceptos y categorías para el análisis desde las ciencias sociales. En B. Göbel, M. Góngora-Mera, & A. Ulloa (Eds.), *Desigualdades socioambientales en América Latina* (pp. 49–84). Universidad Nacional de Colombia e Ibero-Amerikanisches Institut.
- DNP, D. N. de P. (2018). Componente Urbano y de expansión del POT Moderno. https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Componente_%20UR.pdf

- Göbel, B., Góngora-Mera, M., y Ulloa, A. (2014). Las interdependencias entre la valorización global de la naturaleza y las desigualdades sociales: abordajes multidisciplinares. En B. Göbel, M. Góngora-Mera, y A. Ulloa (Eds.), *Desigualdades socioambientales en América Latina* (pp. 13–47). Universidad Nacional de Colombia y Ibero-Amerikanisches Institut.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de los determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/Orientaciones_para_la_definicion_y_actualiza_de_las_Det_Amb.pdf
- Ojeda Casares, S., de Oliveira Neves, G., Schröder, C., y Hurtado Rodríguez, C. (2008). *Equidad territorial en Andalucía* (Enero). Instituto de Estadística de Andalucía.
- Meyer, M., y Börner, J. (2022). Rural livelihoods, community-based conservation, and human–wildlife conflict: Scope for synergies? *Biological Conservation*, 272(109666). <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2022.109666>
- Pereira, J. G., Rosalino, L. M., Ekblom, A., & Santos, M. J. (2024). Livelihood vulnerability and human–wildlife interactions across protected areas. *Ecology and Society*, 29(1), 1–48. <https://ecologyandsociety.org/vol29/iss1/art13/>
- Robles Zavala, E. (2014). Bienestar social y áreas naturales protegidas: Un caso de estudio en la costa de Oaxaca, México. *Estudios Sociales*, 22(44), 120–144. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41731685005>
- Vidal, L. F., y Andrade, G. I. (2014). Buscando Respuestas en un entorno cambiante: Capacidad adaptativa para la resiliencia socio-ecológica de los sistemas nacionales de áreas naturales protegidas. *GIZ. Proyecto Iniciativa Trinacional: Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Áreas Naturales Protegidas en Colombia, Ecuador y Perú*. <https://www.bivica.org/files/entorno-cambiante.pdf>

3. Los Planes de Ordenamiento Territorial: el instrumento, su estructura y procedimientos para su revisión

Lida Cenaída Correa Rojas

Este capítulo pretende abordar, de una manera práctica, la forma cómo se construye el instrumento mediante el cual se materializa el ordenamiento territorial (OT) en Colombia, definido por la Ley 388 de 1997 como Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Se centrará en los procedimientos y contenidos de este instrumento de planificación y dará, paralelamente, una mirada a algunos casos de aplicación concreta en municipios de Antioquia. Se inicia por una breve descripción conceptual y normativa del instrumento, para luego continuar con la explicación de sus contenidos y estructura, según la definición de la normatividad nacional.

3.1. Aspectos conceptuales y normativos

3.1.1. ¿Qué es el POT?

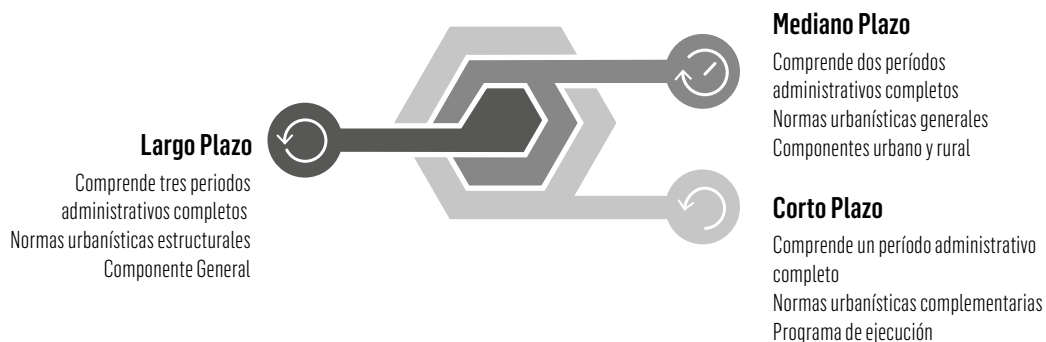
Como se indicó en el capítulo introductorio de este libro, el POT se define como el instrumento de ordenación del uso del suelo, a partir

de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, en respuesta a los principios constitucionales de la función pública del urbanismo y la función social y ecológica de la propiedad y, a su vez, fundamentado por la misma ley que agrega a este principio la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Los POT se definen en el art. 9 de la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República, 1997) como el instrumento técnico y normativo que se expide por los entes territoriales municipales y distritales, en el ejercicio de la competencia que les confiere la ley, para ordenar el uso del suelo del territorio bajo su jurisdicción. Los POT, por definición, comprenden un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias y normas que orientan la toma de decisiones sobre el uso y aprovechamiento del suelo de los territorios municipales en el corto, mediano y largo plazo.

Los plazos, como horizonte de planificación en los POT, se establecen según los períodos administrativos municipales y distritales, que en Colombia son de 4 años. En este sentido, el corto plazo tiene una vigencia mínima de una administración municipal completa, el mediano plazo tendrá como vigencia mínima dos períodos administrativos municipales, es decir, un período más que el del corto plazo, y el largo plazo comprende, como mínimo, la duración de tres períodos administrativos municipales completos, con la duración del corto, mediano plazo y un período adicional. Estas vigencias determinan una jerarquización de las normas urbanísticas contenidas en los POT, las cuales se clasifican en normas urbanísticas estructurales, de largo plazo; normas urbanísticas generales, de mediano plazo; y normas urbanísticas complementarias o específicas, de corto plazo.

Figura 3-1. Plazos y vigencias de los contenidos de los POT



Fuente. Elaboración propia a partir de la Ley 388 de 1997.

Los POT se clasifican según el tamaño de la población del municipio o distrito, de manera que, si el municipio cuenta con una población total inferior a 30.000 habitantes, adoptará un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), por su parte si la población se encuentra entre los 30.000 y 100.000 habitantes corresponderá a un Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y si la población es superior a los 100.000 habitantes el instrumento se denomina Plan de Ordenamiento Territorial (POT); sin embargo, la misma Ley 388 establece que cuando se hable en general de cualquiera de los anteriores, podrá usarse la denominación POT.

Respecto a las características y diferencias entre los tres tipos de POT mencionados, la Ley 388 de 1997 establece en los arts. 12, 13 y 14 los contenidos de los POT, y detalla los aspectos mínimos que deberán contener el componente general, el componente urbano y el componente rural;¹ por su parte, el art. 16 señala los contenidos mínimos del PBOT e indica que estos deben guardar la misma estructura de tres componentes (general, urbano y rural) establecida para los POT, pero hace algunas precisiones de contenidos mínimos para los componentes general y urbano, en las cuales se identifica como diferencia que el componente general del PBOT no requiere, según el mencionado artículo, la definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito, la definición de políticas de largo plazo para el manejo del suelo y los recursos naturales, y la formulación del contenido estructural en cuanto a la estructura urbana-rural e intraurbana que se pretende alcanzar en el largo plazo (contenido conocido como modelo de ocupación territorial). El componente urbano del PBOT se presenta simplificado respecto del POT, de manera que no requiere la definición de políticas y objetivos de mediano y corto plazo, ni las estrategias de mediano plazo para el crecimiento y reordenamiento urbano, ni la declaratoria de inmuebles o terrenos de desarrollo prioritario, y así como los instrumentos de gestión, tampoco aparece la obligatoriedad de definir los tratamientos urbanísticos. El mismo art. 16 precisa que el componente rural del PBOT tiene los mismos contenidos mínimos que el del POT.

1 Para conocer un desarrollo más amplio de los contenidos de cada componente, ver capítulo 3.2 de este libro.

Figura 3-2. Clasificación de los POT según tamaño de la población municipal



Fuente. Elaboración propia a partir de Congreso de la República, (1997)

Los contenidos de los EOT se presentan aún más simplificados en el art. 17, ya que no se menciona la estructura por componentes, de manera que no diferencia los contenidos mínimos para el componente general, urbano y rural, con lo cual queda su contenido mínimo referido a:

[...] los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos domiciliarios, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales, y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción. (Congreso de la República, 1997)

Llama la atención que para los EOT, instrumento aplicable a los municipios poblacionalmente más pequeños del país, no se definan contenidos mínimos para el componente rural, máxime cuando, en la práctica los municipios a los que este instrumento se aplica corresponden precisamente a los que podrían clasificarse como municipios rurales, de acuerdo con la clasificación propuesta por el Departamento Nacional de Planeación, que considera como tales a los municipios que tienen poblaciones en cabecera menores a 25.000 habitantes (DNP, 2014).

3.1.2. Normas urbanísticas

Definidas en el art. 15 de la Ley 388 de 1997 como las regulaciones al uso, ocupación y aprovechamiento del suelo con las que se define la naturaleza y consecuencias de

las acciones urbanísticas (Congreso de la República, 1997). Las normas urbanísticas comprenden entonces las decisiones en materia de administración de la forma como se ordena el suelo en los municipios y que se materializa mediante los instrumentos de ordenamiento territorial. La Ley 388 de 1997 establece una jerarquización de las normas urbanísticas, con el fin de orientar su prevalencia y el procedimiento para su revisión. En este sentido estas normas pueden ser:

- a. Normas urbanísticas estructurales.** Corresponden a las medidas para alcanzar los objetivos y las estrategias del componente general y las políticas y estrategias del componente urbano, esto significa que son las normas de mayor jerarquía en el POT, ya que mediante estas se determinan las actuaciones de largo plazo en materia de clasificación del suelo, manejo del patrimonio urbano e histórico, reserva de áreas para infraestructura vial y de servicios públicos y espacios públicos. Las normas que reglamentan los planes parciales y las unidades de actuación urbanística son también normas urbanísticas estructurales, así como las que definen suelos de protección ambiental y áreas de riesgo. Las normas urbanísticas estructurales corresponden, entonces, a la definición de los aspectos que el Decreto Nacional 1232 (Presidencia de la República y Ministerio de Vivienda, 2020) establece como contenidos del Componente General del POT, en cuanto a clasificación del suelo, Estructura Ecológica Principal (EEP) y estructura funcional del territorio y, en este sentido, tienen una vigencia de largo plazo en los POT; es decir, que pueden ser ajustadas una vez hayan transcurrido, por lo menos, tres períodos de administración municipales completos, a partir de su entrada en vigencia.
- b. Normas urbanísticas generales.** Determinan los usos, actuaciones y tratamientos que se formulan en los componentes urbano y rural. Por naturaleza estas normas establecen los parámetros mediante los cuales se gestionan, en los municipios, los procesos de licenciamiento urbanístico y las actuaciones urbanísticas, tanto en suelo urbano como en suelo rural y de expansión urbana. Estas normas comprenden los tratamientos del suelo urbano, los usos del suelo urbanos y rurales, así como las normas de aprovechamiento (densidad habitacional, alturas máximas, índices de construcción, índices de ocupación, entre otros) y de obligaciones o áreas de cesión, principalmente, para espacios públicos, equipamientos y vías. Tienen una vigencia de mediano plazo; es decir, que pueden ajustarse una vez hayan transcurrido dos administraciones municipales completas a partir de su expedición.
- c. Normas urbanísticas complementarias.** Orientan la formulación de programas y proyectos compilados en el programa de ejecución que pueden ser modificados en el corto plazo. Pertenecen también a las normas urbanísticas complementarias todas las disposiciones que deben ejecutarse en el corto plazo, y las que determinen las normas contenidas en los componentes general y urbano, como las declaratorias de áreas e

inmuebles de desarrollo prioritario, la identificación de terrenos para la vivienda de interés social (VIS), la reubicación de asentamientos en riesgo y las normas específicas que se expidan con los planes parciales, unidades de actuación urbanística, macroproyectos urbanos y para los tratamientos de renovación y mejoramiento integral (Congreso de la República, 1997). Al ser normas de corto plazo pueden ser modificadas una vez transcurra un período administrativo municipal completo desde su adopción.

Al revisar la definición de las normas urbanísticas que contiene la ley, se interpreta que el contenido estratégico de los POT, comprendido por políticas, objetivos, estrategias y visión territorial de largo plazo o modelo de ocupación, no se consideran norma urbanística. En este sentido, es importante señalar que, en la modificación excepcional de normas urbanísticas, que se detalla más adelante, dicho contenido estratégico no es susceptible de modificación.

3.2. Estructura y contenidos de los POT y su aplicación en territorios concretos

La estructura de los POT tiene una definición clara en la Ley 388 de 1997, pero principalmente en el Decreto 1232 de 2020², que establece con mayor precisión las etapas del proceso de formulación de un POT y los contenidos mínimos de los documentos de diagnóstico y formulación, así como de la cartografía que los acompaña. En este sentido, es necesario señalar que los POT, PBOT y EOT (salvadas las diferencias señaladas en el numeral anterior), en la definición hecha en el Decreto 1232 de 2020, conservan la estructura de tres componentes: general, urbano y rural, que además deben contener un programa de ejecución, con los programas y proyectos para el corto, mediano y largo plazo, y el contenido instrumental referido a las herramientas que tendrá la administración municipal para gestionar el suelo, obtener los recursos y realizar la planificación complementaria requerida para alcanzar el modelo de ocupación territorial planteado. Este numeral se va a centrar en comprender los contenidos de cada uno de estos componentes, a partir de ejemplos concretos de municipios que han elaborado los ajustes a sus POT en los últimos años y que, por lo mismo, han abordado cada uno de estos contenidos.

² Compilado en el Decreto 1077 de 2015.

3.2.1. Componente general. Lo estratégico y lo estructural para la planificación del largo plazo

El componente general, definido en los arts. 11 y 12 de la Ley 388 de 1997, comprende los contenidos de largo plazo que se identifican como el contenido estratégico expresado en los objetivos, políticas y estrategias, y el contenido estructural que contiene las normas urbanísticas estructurales que clasifican el suelo, reglamentan las áreas destinadas a infraestructura vial, de servicios públicos y espacio público, y las que delimitan suelos de protección y áreas de amenaza y riesgo. El Decreto 1232 de 2020, en su art. 2.2.2.1.2.1.3 establece, como contenidos mínimos del componente general, los siguientes:

- a. Contenido estratégico.** Políticas, objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo para la dimensión ambiental, recursos naturales y patrimonio paisajístico; el aprovechamiento de ventajas comparativas y competitividad del territorio; las acciones para el cumplimiento de las estrategias de desarrollo económico, ambiental y social.
- b. Contenido estructural.** Definición del modelo de ocupación, que se refiere a la estructura urbano-rural e intraurbana de largo plazo, como estrategia de localización en el territorio de las actividades e infraestructura, en consideración de las determinantes de ordenamiento territorial definidas en el art. 10 de la Ley 388 de 1997.

En el contenido estructural deberán señalarse las áreas de protección y conservación ambiental, las áreas de conservación del patrimonio material, las zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos y la incorporación de la gestión del riesgo, la clasificación del suelo en urbano, rural y de expansión urbana, el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas existentes y proyectadas para vías y transporte, los espacios públicos, equipamientos, servicios públicos domiciliarios, gestión de residuos y los Proyectos Turísticos Especiales (Presidencia de la República y Ministerio de Vivienda, 2020).

En el componente general se consignan, entonces, las decisiones que marcarán el desarrollo territorial de los municipios en el largo plazo y que orientan las normas que se integrarán, a su vez, en los componentes urbano y rural; es decir, el componente general define la línea estratégica y la estructura que tendrán todas las normas del POT. Así, el contenido de políticas, objetivos y estrategias de largo plazo da cuenta de la visión de futuro que el municipio se propone alcanzar y que guarda correspondencia con el modelo de ocupación del territorio, parte del contenido estructural y que da origen a aspectos más concretos como la EEP y la clasificación del suelo.

Figura 3-3. Contenidos del componente general del POT



Fuente. Elaboración propia a partir de Congreso de la República, (1997).

La formulación del componente general, por la carga estratégica de su contenido y por el carácter estructural de sus normas urbanísticas, el cual determina el horizonte de planificación del largo plazo de los municipios, supone el planteamiento de reflexiones profundas que partan de un conocimiento amplio del territorio y del entendimiento de sus particularidades ambientales, sociales, económicas y políticas, y de las interacciones y relaciones que desde este se establecen con otros municipios y regiones. Cobra entonces gran relevancia la realización de un diagnóstico territorial que ofrezca la información necesaria para la toma de decisiones, a partir del levantamiento del estado de las dimensiones ambiental, funcional, sociocultural, económica e institucional que se establecen en el Decreto 1232 de 2020 (Presidencia de la República y Ministerio de Vivienda, 2020).

Partir de un diagnóstico adecuado del territorio permite formular un componente general que responda en su contenido estructural a tres preguntas importantes: 1) ¿qué?, en términos de lo que se desea o visiona para el futuro del territorio municipal; 2) ¿cómo?, en referencia a las condiciones o atributos que se esperan alcanzar para ese aspecto del territorio sobre el que se planifica a largo plazo; y 3) ¿dónde?, para establecer la localización territorial del elemento deseado.

Figura 3-4. Preguntas orientadoras para la formulación del componente general del POT



Fuente. Elaboración propia, 2024.

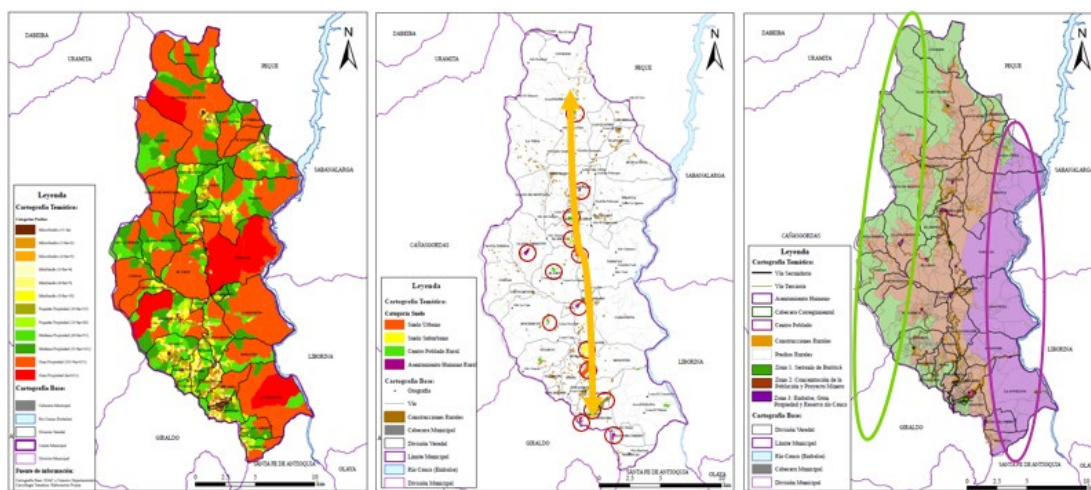
Estas tres preguntas son la base para la formulación y planteamiento de un modelo de ocupación para un territorio, partiendo del conocimiento del mismo aportado por el diagnóstico y de la visión de prospectiva implícita del ejercicio de planificación a largo plazo, en la que se prevé el aprovechamiento de las potencialidades y la solución o tratamiento de las problemáticas identificadas en el mismo.³

En el proceso de revisión y ajuste del EOT del municipio de Buriticá, Antioquia, adoptado mediante el Acuerdo 11 del 20 de octubre de 2023 (Concejo Municipal de Buriticá, 2023), el diagnóstico entregó pistas claves para la formulación del contenido estratégico y del contenido estructural en la etapa de formulación, y permitieron que la visión de largo plazo y el modelo de ocupación territorial respondieran a aspectos característicos y diferenciadores del territorio buritiqueño. Así, el diagnóstico permitió identificar un patrón de ocupación singular en el territorio que obedece a sus condiciones geográficas y su localización en el cañón del río Cauca, con una historia ligada a la minería que aporta particularidades en cuanto a la construcción de hábitos y formas de localización y de producción

3 El proceso de diagnóstico territorial finaliza, según está definido en el Decreto 1232 de 2020, con la elaboración de la síntesis territorial, que si bien no tiene reglamentada una metodología específica, debe, como mínimo, dar cuenta de las principales bondades (potencialidades) y las principales problemáticas o situaciones de tensión de los atributos territoriales diagnosticados en cada una de las dimensiones del ordenamiento territorial. El uso de los términos 'problemática' y 'potencialidad' en este capítulo obedece al abordaje metodológico usado para la síntesis de diagnóstico de los municipios que se exponen como casos de aplicación.

en el territorio que le confieren un patrón de ocupación, a partir de núcleos de población denominados asentamientos humanos, ubicados sobre una franja identificable conectada por las escasas vías que tiene el municipio. Este patrón de ocupación permitió leer el territorio municipal a partir de tres franjas longitudinales en sentido sur norte: una franja alta (margen occidental), asociada a los principales atributos ambientales del municipio; una franja media en la que se localizan los asentamientos humanos señalados, de tipo urbano y rural, con las conexiones viales y las relaciones funcionales, así como las principales explotaciones mineras y actividades económicas agrícolas y pecuarias; y una franja baja (margen oriental) relacionada directamente con el río Cauca, en este tramo embalsado por Hidroituango, y con el bioma del Bosque Seco Tropical, con unas características climáticas diferenciadas de las otras dos franjas y, también, un aislamiento funcional por las precarias conexiones viales con la cabecera y los demás asentamientos.

Figura 3-5. Identificación del patrón de ocupación (izquierda y centro) para la formulación del MOT del EOT de Buriticá (derecha).



Fuente. EOT de Buriticá (2023).

Como respuesta a lo identificado en el diagnóstico, el componente general del EOT del municipio de Buriticá define en su modelo de ocupación algunos elementos concretos para cada una de las franjas identificadas, de manera que en conjunto se contribuya a la integración territorial y al alcance de la visión de desarrollo propuesta, todo esto a partir de la consideración de esas particularidades territoriales a las que el EOT debe responder, y con la premisa de que este modelo de ocupación es la base sobre la que se formulan las normas generales en los componentes urbano y rural.

Los planteamientos del modelo de ocupación se formulan como afirmaciones categóricas que plantean el estado ideal de un elemento territorial en concreto, con el que se responde a las tres preguntas mencionadas anteriormente. Estos enunciados orientan todo el sistema de planificación territorial para alcanzar ese estado ideal que se corresponde con la visión de largo plazo formulada, y debe corresponder a una expresión cartográfica que permita identificar, geográficamente, dichos elementos. Para el ejemplo del caso de Buriticá, algunos de los elementos de ese modelo de ocupación plantean lo siguiente:

Tabla 3-1. Propuesta del modelo de ocupación territorial del municipio de Buriticá

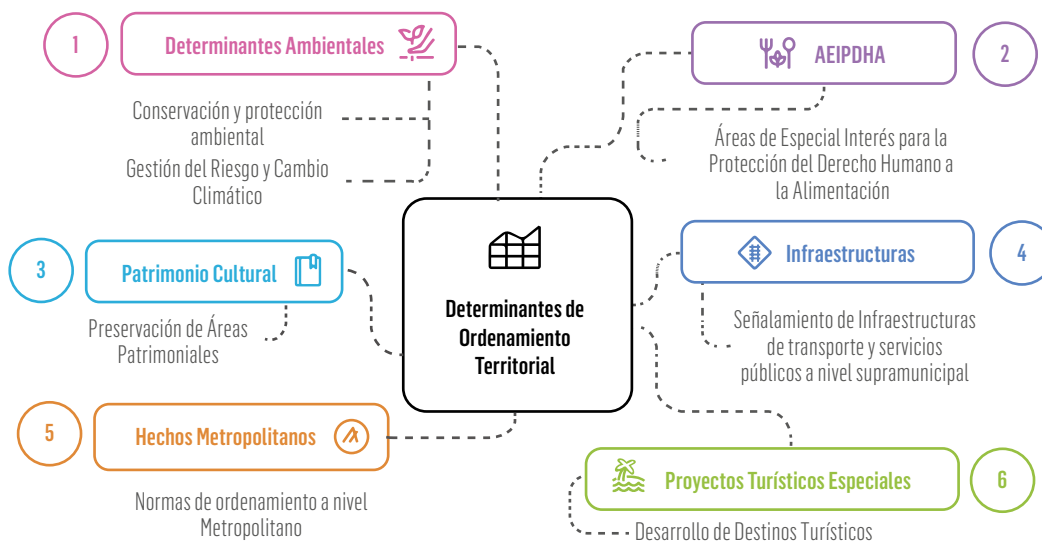
Franja del modelo de ocupación territorial	Descripción
Zona alta – Límite occidental	Un municipio que conserva y restaura sus zonas de importancia ecosistémica, en las que se encuentran la Serranía de Buriticá, el Corredor del Oso Andino, el Bosque de Niebla y los nacimientos de las principales cuencas del municipio, lo cual garantiza la prestación de los servicios ecosistémicos.
Zona media	Cabecera urbana consolidada, que limita su densificación y busca mejorar las cualidades espaciales urbanas por medio del control de las alturas, las densidades y la ocupación del suelo. Con desarrollo planificado de las zonas de crecimiento cercanas a la cabecera (La Asomadera y la Palma) con los que se garantice la prestación de los sistemas colectivos (servicios públicos, espacios públicos, vías y equipamientos). Un Sistema de asentamientos humanos consolidado, conectados al sistema vial longitudinal del municipio, con dotación de servicios e infraestructura suficiente. Un sistema de centros de soporte a la ruralidad, localizados en Tabacal, Guarco y Llanos de Urarco, con las infraestructuras necesarias para garantizar la seguridad alimentaria del municipio, la producción agropecuaria y el hábitat rural campesino.
Zona baja – Límite oriental	Un municipio que se articula al río Cauca conserva y restaura su Bosque Seco Tropical, y se adapta y potencia a las dinámicas generadas por el embalse de la Hidroeléctrica Ituango y el proyecto minero Zijin - Continental, en procura del mejoramiento de las condiciones de vida y la permanencia de las poblaciones asentadas en la zona.

Fuente. EOT de Buriticá (2023).

Una vez formulado el contenido estratégico, el POT debe, en primer lugar, hacer la lectura territorial y la aplicación o incorporación de las determinantes de ordenamiento territorial, que se encuentran definidas en el art. 10 de la Ley 388 de 1997 y se clasifican en 6 niveles: 1) determinantes ambientales, definidas para la conservación, la protección del

ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria; 2) áreas de especial interés para la protección del derecho humano a la alimentación; 3) las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos; 4) señalamiento y localización de las infraestructuras de transporte y servicios públicos del nivel nacional y regional, y las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia; 5) los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal; y 6) los Proyectos Turísticos Especiales.

Figura 3-6. Niveles de las determinantes de ordenamiento territorial

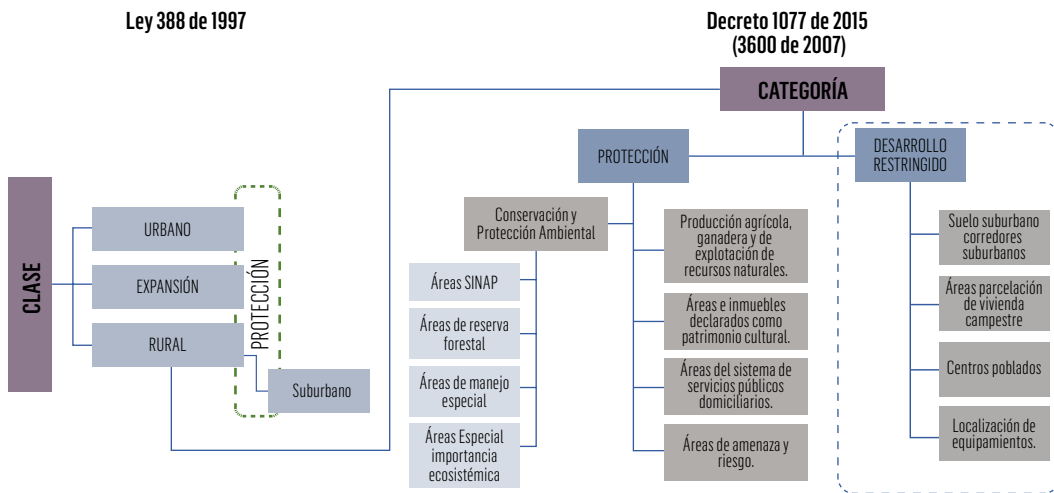


Fuente. Elaboración propia a partir de la Ley 388 de 1997.

En segundo lugar, se debe clasificar el suelo del territorio municipal, para lo cual se deberá garantizar, antes que nada, la conservación del medio ambiente, bajo la aplicación de las determinantes ambientales y expresada en la definición de la EEP, que dará origen a la clase de suelo de protección ambiental. La estructura de la clasificación del suelo, que los POT deben definir en el componente general, parte de la aplicación del cap. IV de la

Ley 388 de 1997, en la que se definen las clases de suelo en urbano, de expansión urbana y rural, con las categorías de protección y suburbano. Para el suelo rural, el Decreto 1077 de 2015, al compilar el Decreto 3600 de 2007, incorpora las categorías de protección y de desarrollo restringido, como la forma de subdividir esta clase de suelo, según sus características ambientales y de ocupación con actividades humanas (Ministerio de vivienda, 2015). A continuación se presenta un esquema explicativo de la estructura bajo la cual se realiza la clasificación del suelo, de acuerdo con las disposiciones normativas precitadas:

Figura 3-7. Estructura de las clases y categorías del suelo para los POT



Fuente. Elaboración propia a partir de (Congreso de la República, 1997) y (Ministerio de vivienda, 2015).

En el caso del EOT del municipio de Buriticá, el ejercicio de clasificación del suelo llevó a la definición de áreas en cada una de las clases y categorías definidas en la norma nacional, a excepción de la categoría de protección por patrimonio en suelo rural, esto debido a la complejidad y heterogeneidad de elementos y atributos territoriales del municipio, que llevaron incluso a la descripción de una categoría de desarrollo restringido en particular, denominada como “asentamiento humano rural”, para delimitar áreas conformadas por una agrupación de viviendas en suelo rural, que por sus características particulares no correspondía con la categoría de centro poblado rural, ya que presentaba un número de viviendas inferior a lo determinado para esta categoría; ni con la categoría de suelo suburbano, puesto que presentaba una mayor intensidad de ocupación en un área territorial relativamente pequeña (Municipio de Buriticá, 2023b).

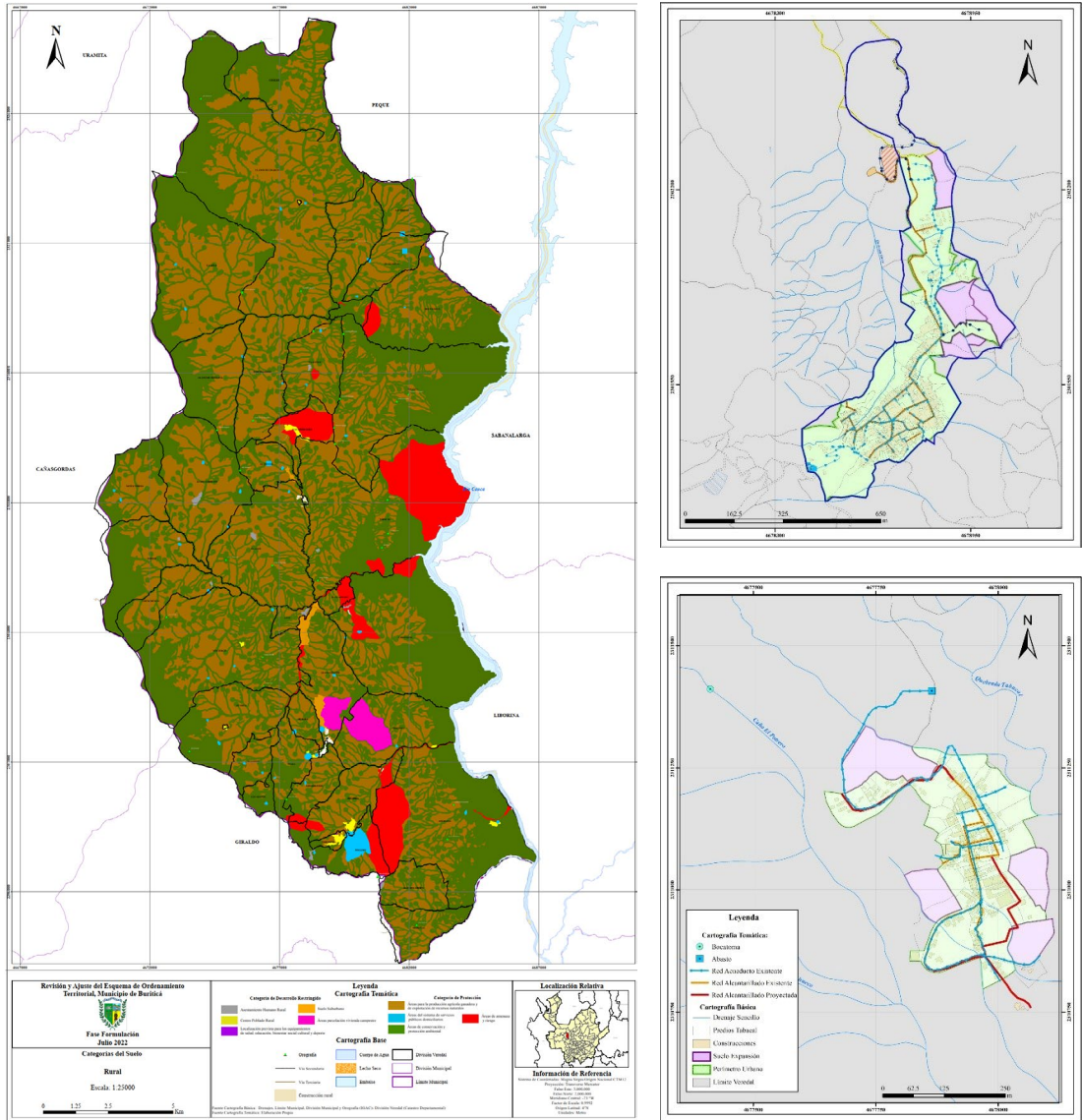
En un municipio cuya proporción de suelo rural supera el 90 % y con un patrón de ocupación y diversidad de actividades e intervenciones, la delimitación de categorías del suelo rural se viste de gran relevancia en la clasificación del suelo, sin restar importancia al hecho de que en la revisión y ajuste de este EOT se delimitó un nuevo suelo urbano correspondiente a la cabecera corregimental de Tabacal, antes suelo suburbano, junto con la definición de polígonos de expansión urbana, tanto para esta cabecera corregimental como para la cabecera municipal, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 3-2. Clases y categorías del suelo en el EOT del municipio de Buriticá

Clase suelo		Área (ha)	Porcentaje en total municipio
Urbano	Cabecera	23,22	0,065
	Corregimiento Tabacal	8,88	0,025
Expansión urbana	Cabecera	4,49	0,013
	Corregimiento Tabacal	3,33	0,009
Rural		35.479,21	99,89
Total municipio		35.519,13	100 %
Categorías suelo rural		Área (ha)	Porcentaje en total municipio
Desarrollo restringido	Asentamientos Humanos Rurales	37,25	0,10
	Centros Poblados Rurales	65,62	0,18
	Suelo suburbano	93,00	0,26
	Áreas para la parcelación de vivienda campestre	298,25	0,84
	Localización prevista para los equipamientos	1,87	0,01
Total desarrollo restringido		495,99	1,40
Protección	Áreas para la producción agrícola, ganadera y exploración de los recursos naturales	21.472,20	60,45
	Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios	157,35	0,44
	Áreas de conservación y protección ambiental	13.420,30	37,78
	Áreas de amenaza y riesgo	1879,93	5,29

Fuente. EOT de Buriticá (2023).

Figura 3-8 Clasificación del suelo municipio de Buriticá



Nota. Izquierda: Categorías suelo rural. Derecha: Suelo urbano y de expansión urbana cabecera municipal y Tabacal.

Fuente: EOT de Buriticá (2023).

Por último, el componente general presenta la definición de lo que metodológicamente se suele denominar como sistemas estructurantes o la estructura funcional del territorio, que, según el numeral 2.5 del art. 2.2.2.1.2.1.3 del Decreto 1232 de 2020, comprende: “señalar y localizar las infraestructuras básicas existentes y proyectadas que garanticen las adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales [...]” y que se presenta en los POT como los contenidos referidos a la estructura, composición, normas de manejo y proyecciones de los sistemas de espacios públicos, movilidad y transporte, equipamientos y servicios públicos. Es usual que el tema de patrimonio cultural inmueble se incorpore en este apartado y que se destine también un capítulo al sistema habitacional con las previsiones para todo el desarrollo de vivienda en el municipio.

3.2.2. Componente urbano

En el componente urbano se establecen las normas urbanísticas generales y específicas que orientan el desarrollo de los suelos que fueron clasificados como urbanos y de expansión urbana en el componente general del POT. El art. 13 de la Ley 388 de 1997 define este componente como el instrumento diseñado para la administración del suelo urbano y de expansión urbana e incluye las “[...] políticas de mediano y corto plazo, procedimientos de gestión y normas urbanísticas”. El mismo artículo indica que dicho componente debe contener como mínimo: la definición de políticas de mediano y corto plazo para la ocupación del suelo urbano y de expansión urbana; el señalamiento de la infraestructura vial y de transporte, servicios públicos, equipamientos, espacios públicos y las cesiones urbanísticas para dichas infraestructuras; la delimitación de los suelos de protección en suelo urbano y de expansión urbana; la delimitación de tratamientos urbanísticos; la estrategia de mediano y corto plazo para la construcción de vivienda de interés social; la identificación de las áreas de desarrollo y construcción prioritaria; la definición de las unidades de actuación urbanística o en su defecto los criterios para su delimitación e incorporación posterior; la definición, en caso que se requiera, de los macroproyectos urbanos; las directrices para la formulación de planes parciales; la definición de procedimientos e instrumentos de gestión y financiación; y la definición de normas urbanísticas generales (Congreso de la República, 1997).

El componente urbano del POT se ocupa, entonces, de definir la forma en que se prevé el desarrollo de los suelos urbanos y de expansión en el mediano y corto plazo, a partir de la definición de aspectos como las políticas de ocupación, el manejo de los suelos de protección que lo atraviesan y el enlace con la norma urbanística general que direccionará los procesos de licenciamiento urbanístico y construcción en estas clases de suelo durante la vigencia del POT.

El desarrollo del componente urbano, supone la definición y delimitación previa, en el componente general, de las clases de suelo urbano y de expansión urbana a las que se aplicarán los contenidos mencionados, en este sentido es importante considerar que, si bien en todos los municipios se clasifica el suelo urbano, la delimitación del suelo de expansión urbana puede no ser necesaria en territorios en los que el análisis de la demanda de suelo para crecimiento urbano no justifique la incorporación de esta clase de suelos, o en los casos en que el suelo urbano cuente con las áreas requeridas para abastecer dicha demanda de suelo. Puede darse el caso de que un municipio delimite en su POT dos o más núcleos urbanos, ya que puede tener en su territorio áreas, generalmente correspondientes a cabeceras corregimentales, que tengan las características propias del suelo urbano y que cumplan con las condiciones señaladas en el art. 31 de la Ley 388 de 1997⁴ y estos núcleos urbanos distintos a la cabecera municipal pueden, a su vez, delimitar suelos de expansión urbana.

Figura 3-9. Suelo urbano de la cabecera del municipio de Peque

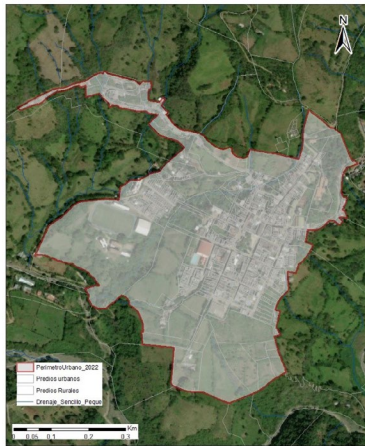


Figura 3-10. Suelo urbano en el corregimiento Los Llanos del municipio de Peque



Fuente. EOT de Peque (2023).

4 El art. 31 de la Ley 388 de 1997 establece las características de la clase de suelo urbano, y destaca que estas áreas cuentan con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, lo cual posibilita su urbanización y edificación. Pueden incluir áreas de desarrollo incompleto a ser tratadas con mejoramiento integral, y que los centros poblados de los corregimientos podrán clasificarse como urbanos. Como condición para todos los casos, este artículo indica que siempre el suelo urbano deberá estar delimitado por polígonos y que estos no podrán ser mayores al área de prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, lo que se conoce como “perímetro sanitario”.

En el caso del municipio de Peque, que adoptó la revisión y ajuste de su EOT por vencimiento de vigencia de largo plazo, mediante el Acuerdo 11 de 2023, el proceso técnico llevó a la identificación de un núcleo urbano adicional al de la cabecera municipal, correspondiente a la cabecera del corregimiento Los Llanos, que cuenta con una estructura urbana definida, un nivel de consolidación importante y un abastecimiento por redes de acueducto y alcantarillado identificables para la conformación de un perímetro sanitario que soporte dicha clasificación. En este caso en particular, se encontró que para la cabecera urbana no se requería la definición de suelos de expansión urbana, mientras que para el suelo urbano de Los Llanos sí era necesaria la delimitación de un polígono destinado al futuro desarrollo de proyectos de vivienda de interés social que permitieran atender la demanda que traerá consigo el reasentamiento de viviendas en condición de riesgo en dicho suelo urbano.

El contenido central del componente urbano partirá de la delimitación de los polígonos de tratamientos urbanísticos, cuyas definiciones se encuentran contenidas en el art. 1 del Decreto 1232 de 2020, y corresponden a los tratamientos de consolidación, conservación, desarrollo (aplicable a suelo urbano y de expansión urbana), renovación urbana (en las modalidades de reactivación, redesarrollo y revitalización) y mejoramiento integral (Presidencia de la República y Ministerio de Vivienda, 2020). Los tratamientos urbanísticos establecen las orientaciones de manejo diferenciadas que tendrán porciones del territorio, las cuales son delimitadas a partir de la previa identificación de condiciones homogéneas,⁵ de manera que de su definición dependerá luego la asignación de normas como los usos del suelo, los aprovechamientos y las obligaciones urbanísticas; así como a la aplicación de instrumentos de planificación complementaria gestión y financiación. La delimitación de los polígonos de tratamiento es una herramienta útil para la gestión y aplicación de la norma urbanística general y específica, en tanto que permite la codificación de las áreas delimitadas en el suelo urbano y, a partir de dicha codificación, la asignación de las normas que regularán el uso y aprovechamiento del suelo a cada polígono delimitado, y que serán las que tendrán aplicación en los procesos de licenciamiento urbanístico durante la vigencia del POT.

5 La delimitación de zonas homogéneas suele ser un ejercicio perteneciente a la síntesis de diagnóstico para el suelo urbano y permite identificar porciones del mismo que cuentan con unas características diferenciadas del resto del territorio para, así, delimitar polígonos con comportamientos más o menos homogéneos a su interior. Este ejercicio aporta información útil para la delimitación de polígonos de tratamiento urbanístico en la etapa de formulación del componente urbano.

Figura 3-11. Tratamientos urbanísticos en la cabecera del municipio de Peque

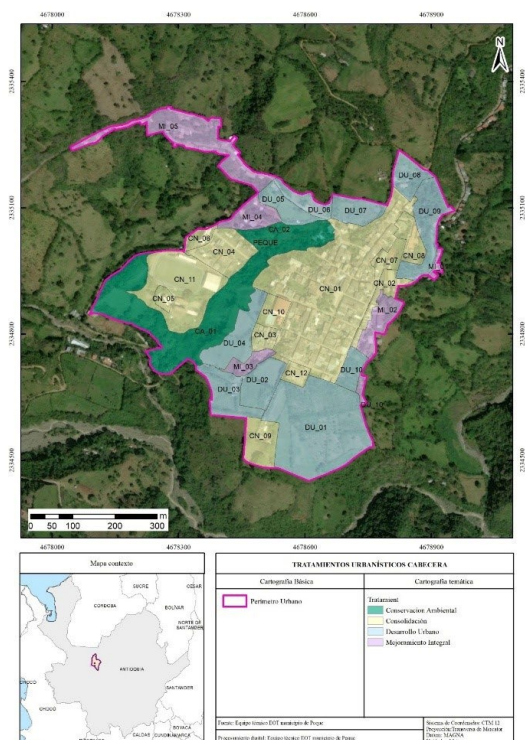
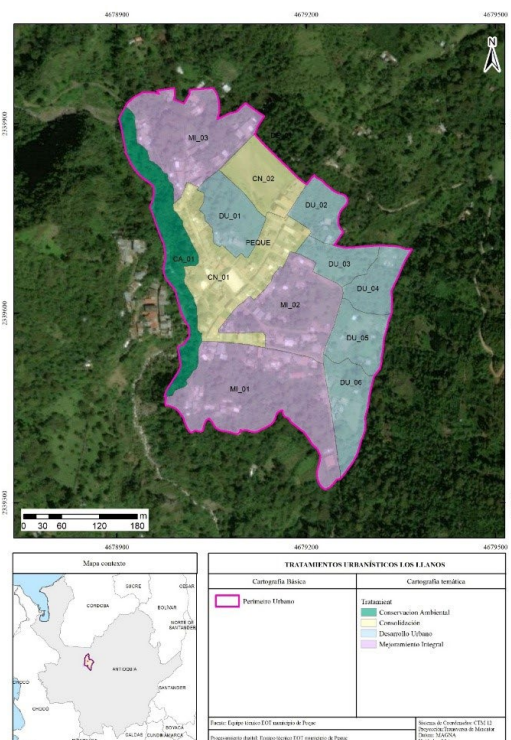


Figura 3-12. Tratamientos urbanísticos en el corregimiento Los Llanos del municipio de Peque



Fuente. EOT de Peque (2023).

3.2.3. Componente Rural

El componente rural del POT se encuentra definido en el art. 14 de la Ley 388 de 1997, y es presentado como el instrumento mediante el cual se busca “garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal”, el uso adecuado del suelo rural y la orientación para las actuaciones públicas de dotación de infraestructura y equipamiento básico para la población rural. Se lee, entonces, en su definición, un énfasis en el relacionamiento de las áreas de asentamiento de la población rural con los suelos urbanos o cabeceras municipales; es decir, se concibe la ruralidad en el POT en función de su relacionamiento y comunicación con lo urbano. Ha llamado la atención de los estudiosos de la ruralidad que la ley no mencione en la definición del componente rural

aspectos asociados a la definición misma de ruralidad como lo productivo, las formas de vida campesina y la estructura de los asentamientos rurales, pues este enfoque ha marcado la forma como se ha planificado o dejado de planificarse el desarrollo territorial en el ámbito rural; así es como Agudelo (2006) señala que la conceptualización de la ruralidad en la Ley 388 de 1997, y por lo mismo en los POT, parte de la separación epistemológica entre lo rural y lo urbano y se preocupa, principalmente, de la conservación ambiental, los asentamientos humanos rurales, la provisión de equipamientos de soporte y los procesos de parcelación, dejando de lado asuntos como la estructura predial y el análisis sobre la distribución de la propiedad (aspectos que se intentan subsanar en los contenidos de la dimensión económica que detalla, apenas en 2020, el Decreto 1232).

A continuación, se presentan en la Tabla 3-3, los contenidos mínimos del componente rural en los POT según la ley.

Tabla 3-3 Contenidos mínimos del componente rural de los POT

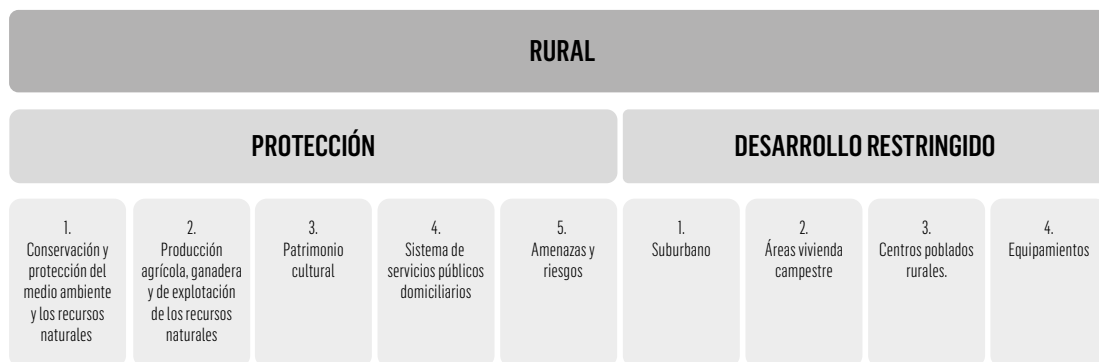
1	Las políticas de mediano y corto plazo sobre la ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.
2	El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.
3	La delimitación de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

Fuente. Congreso de la República, 1997.

El sesgo urbano que se ha atribuido a la Ley 388 de 1997 se evidencia en la generalidad de contenidos que se indican para el componente rural de los POT. En este sentido y, probablemente como respuesta a esta falencia, en el año 2007 el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expide el Decreto Nacional 3600, hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante el cual se reglamentaron las disposiciones de la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997, en relación con las determinantes para el ordenamiento del suelo rural y las actuaciones de parcelación y edificación en el mismo. Este decreto realiza una reglamentación complementaria que especifica y ordena con mayor claridad los contenidos del componente rural del POT que había definido el art. 14 de la Ley 388 de 1997. Uno de los principales aportes o novedades que introduce es el concepto de 'categorías del suelo rural'.

Las categorías del suelo rural son introducidas en el decreto como la forma de diferenciar los distintos potenciales y requerimientos del ordenamiento del suelo rural y, así, orientar la formulación de normas urbanísticas en consecuencia.

Figura 3-13. Estructura de las categorías de protección y desarrollo restringido en suelo rural



Fuente. Elaboración propia a partir de (Ministerio de vivienda, 2015).

Partiendo de la aplicación de las determinantes del ordenamiento territorial, definidas en el art. 10 de la Ley 388 de 1997, el decreto especifica que el componente rural debe diferenciar en primera medida dos tipos de categorías: 1) las categorías de protección que agrupan las áreas de conservación y protección ambiental, las áreas para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales, las áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural, las áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios y las áreas de amenaza y riesgo; y 2) las categorías de desarrollo restringido, que son excluyentes de las anteriores y que agrupan los suelos suburbanos, centros poblados rurales,

áreas para la parcelación de vivienda campestre y las áreas para la localización de equipamientos básicos de salud, educación, bienestar social, cultura y deporte (Ministerio de vivienda, 2015).

En este sentido, se establece que en el componente rural del POT, concretamente en los procesos de formulación o de revisión y ajuste del mismo, se definan, antes que nada, las categorías de protección, dado que estas son la expresión territorial de la aplicación de las determinantes de ordenamiento territorial, tal como se explica en la siguiente figura:

Figura 3-14. Relación entre las determinantes de ordenamiento territorial y las categorías de protección del suelo rural del POT



Fuente. Elaboración propia a partir de (Ministerio de vivienda, 2015)

En el ejercicio de ordenamiento territorial se establece, entonces, un orden de decisiones indicado por estas determinantes y por la implicación que las mismas tienen en la estructura de clases y categorías de suelo, de tal manera que se garanticen, en primera medida, los elementos y áreas que por sus características ambientales, de producción agrícola, pecuaria o de explotación de recursos naturales, de patrimonio, de servicios públicos o de amenaza y riesgo, deban reservarse y protegerse de cualquier otro uso e intervención que atente contra el fin mismo que su categoría indica. En este sentido, luego de haber señalado las categorías de protección, el proceso de formulación del componente rural del POT deberá indicar las categorías de desarrollo restringido, que por definición se pueden

delimitar en los suelos rurales que “no hagan parte de alguna de las categorías de protección” (art. 2.2.2.2.1.4, Decreto 1077 de 2015) cuando estas áreas tengan las condiciones para desarrollar núcleos de población rural, localizar actividades económicas y localizar equipamientos comunitarios (Ministerio de vivienda, 2015).

Queda claro, en esta definición, que las categorías de desarrollo restringido abarcan las áreas del suelo rural sobre las que se encuentra un mayor aprovechamiento constructivo, de ocupación del suelo, intensidad de subdivisión predial y en general una mayor transformación del medio natural por la ocupación antrópica. Se resalta que las categorías de desarrollo restringido componen la ocupación del suelo rural, por parte de las comunidades rurales que se establecen en el territorio conformando los asentamientos humanos rurales, además de las intervenciones asociadas a las infraestructuras de equipamiento y a los usos industriales, comerciales y de servicios que son típicos del suelo suburbano.

El desarrollo del componente rural del POT continúa, a partir de la delimitación de las categorías señaladas, con la asignación de la norma general de usos del suelo, aprovechamientos y obligaciones, que se corresponden con la indicación de la Ley 388 de 1997 de establecer normas para regular los procesos de parcelación y subdivisión de predios, así como de la construcción de viviendas. La definición de estos parámetros normativos implica, de una manera directa, la aplicación de las normas asociadas a las determinantes de ordenamiento territorial, en especial las que se incluyen en las determinantes ambientales; por tanto, es en el suelo rural en donde se localizan en mayor medida las áreas que presentan algún tipo de declaratoria o que son señaladas por las autoridades ambientales con restricciones para el uso y aprovechamiento, por sus características y atributos ambientales que es necesario preservar. En este sentido, la asignación de usos del suelo y la definición de normas como las densidades máximas de vivienda y su relación con la norma de áreas mínimas de predios, entre otros aspectos, resultan uno de los ejes centrales del trámite de concertación ambiental con las CAR en la verificación del cumplimiento de las determinantes ambientales. Conjuguar, entonces, los requerimientos de conservación ambiental, con las necesidades de desarrollo de un municipio y de diversificación de actividades para su suelo rural en las que se integren la producción agropecuaria, el turismo, la vivienda rural y suburbana, la industria, el comercio y los servicios suele ser un ejercicio retador, especialmente en los territorios en donde las determinantes ambientales ocupan proporciones que superan el 60 % o el 70 % del total del suelo rural a planificar en el POT, como se identificó en el capítulo 2.3 del presente libro.

El caso del municipio de Peque resulta complejo en cuanto a las posibilidades que el EOT tuvo para reglamentar actividades productivas en el suelo rural, esto debido al hecho de que el municipio tiene aproximadamente un 61 % de su suelo clasificado como rural bajo

alguna figura de protección ambiental,⁶ entre las que se encuentran el Distrito de Conservación de Suelos de Peque, el Parque Nacional Natural Paramillo, el Páramo Paramillo y las áreas de conservación y protección ambiental del POMCA directos al Cauca entre los ríos San Juan e Ituango. Esta condición llevó a que la reglamentación de usos productivos tuviera importantes restricciones y se establecieran las categorías de uso agroforestal y agrosilvopastoril como las posibilidades de conciliar actividades agrícolas y pecuarias, siempre que se acompañen de arreglos forestales que eviten el deterioro del suelo y permitan la conectividad con las áreas protegidas.

Figura 3-15. Categorías de protección ambiental y protección para la producción en el EOT del municipio de Peque.

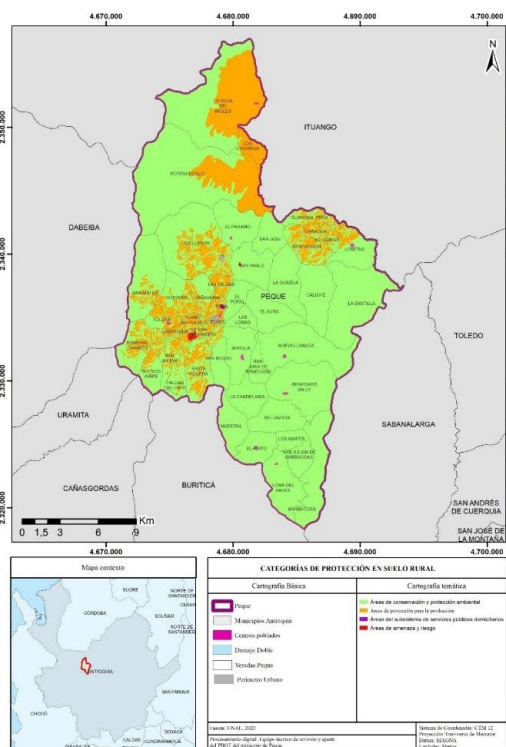
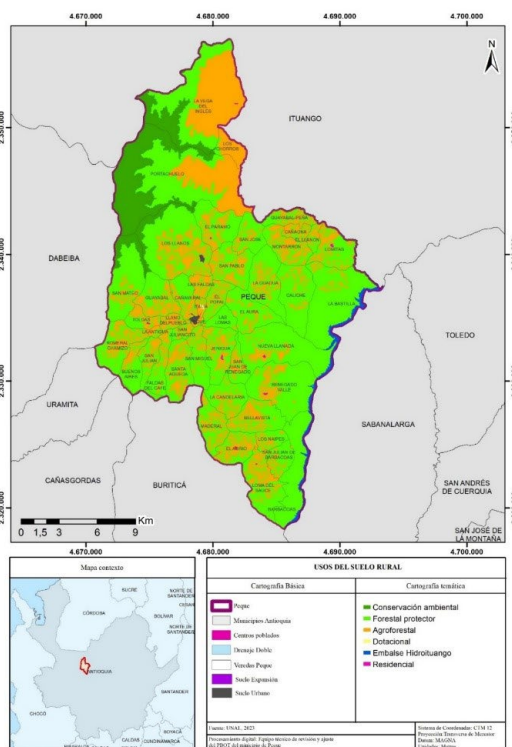


Figura 3-16. Zonificación de usos del suelo protectores y productivos en el EOT del municipio de Peque.



Fuente. EOT de Peque (2023).

6 Para mayor información respecto a las determinantes ambientales para el municipio de Peque y del proceso de concertación ambiental en la revisión y ajuste de su EOT, ver capítulo 2.3.2 de este libro.

3.2.4. Los instrumentos y el programa de ejecución: las herramientas para la implementación del POT

La estructura de los POT, como se ha mostrado, asociada a los componentes general, urbano y rural y se complementa con la definición de los instrumentos y del programa de ejecución, para constituirse en herramienta fundamental con la cual los municipios puedan adelantar una gestión eficaz de las normas y contenidos del POT durante la etapa de implementación del mismo.

Los instrumentos del POT agrupan mecanismos y herramientas orientadas a posibilitar la implementación efectiva de las estrategias en el ordenamiento territorial de los municipios. Estos instrumentos permiten que las acciones para lograr la ejecución de los proyectos definidos en el POT se concreten en función de la obtención de los recursos necesarios, la gestión predial requerida y la planificación complementaria a que haya lugar. Su denominación, como instrumentos de gestión, está asociada al hecho de que son mecanismos que posibilitan que los municipios y distritos puedan gestionar de una manera eficaz las intervenciones y actuaciones urbanísticas que se proponen en sus POT.

El Decreto 1232 de 2020 en su art. 2.2.2.1.2.1.3, *Etapa de Formulación*, define este contenido de los POT como instrumentos de gestión y financiación, dado que su función primordial es brindar herramientas a la administración pública para “facilitar la ejecución de actuaciones urbanísticas, la reconfiguración jurídica y física de los inmuebles necesaria para el reparto equitativo de cargas y beneficios”. En el capítulo 7 de este libro se desarrolla de manera ampliada el contenido asociado a los instrumentos en los POT.

Por su parte, el programa de ejecución está definido como el compendio de programas y proyectos que se proponen para cada una de las dimensiones y temas que aborda el POT en sus tres componentes y que se asocian a la estrategia de implementación de las acciones concretas que llevarán al alcance del modelo de ocupación planteado para el municipio. La Ley 388 de 1997 establece que el contenido de los programas de ejecución constituye norma urbanística complementaria, por lo que puede ser ajustada en una revisión por vencimiento de vigencia del corto plazo y establece, además, que este contenido debe incorporar la indicación de las entidades responsables de la ejecución, los recursos y las medidas para el seguimiento durante la implementación del POT. La articulación con los Planes de Desarrollo es fundamental para garantizar que los programas y proyectos planteados en el POT obtengan los recursos necesarios y se materialicen en el territorio.

3.3. Revisiones de los POT

La revisión y ajuste de los POT es un procedimiento de carácter técnico, normativo y participativo (Congreso de la República, 1997) que tiene como propósito revisar y ajustar alguno o varios de sus contenidos. Las revisiones de los POT pueden ser de los siguientes tipos:

- **Revisión ordinaria.** Esta revisión se realiza cuando el POT finaliza alguna de las vigencias de sus contenidos, por lo que puede tratarse de una revisión ordinaria por vencimiento de vigencia del corto plazo (un período administrativo), por vencimiento de vigencia de mediano plazo (dos períodos administrativos) o por vencimiento de vigencia de largo plazo (una vez transcurridos tres períodos administrativos municipales completos). El Decreto 1077 de 2015 indica que las revisiones ordinarias por vencimiento de vigencia podrán motivarse por el alcalde del municipio al inicio del período administrativo siguiente al vencimiento de la vigencia de corto, mediano o largo plazo (Ministerio de vivienda, 2015).
- **Revisión extraordinaria o excepcional.** Se habla de una revisión extraordinaria o excepcional cuando se modifica alguno o algunos de los contenidos del POT independientemente del vencimiento de su vigencia. Esta revisión puede darse, según la ley por dos vías:
 - Revisión por razones de excepcional interés público: reglamentada en el parágrafo del art. 2.2.2.1.2.6.1 del Decreto 1077 de 2015, y por el parágrafo del art. 2.2.2.1.2.3.3 del Decreto 1232 de 2020.
 - Modificación excepcional de normas urbanísticas: definida en el art. 15 de la Ley 388 de 1997, modificada por el art. 1 de la Ley 902 de 2004, y reglamentada por los Decretos 1077 de 2015 y 1232 de 2020.

En ambos casos, estas revisiones podrán ser emprendidas por los alcaldes en cualquier momento de la vigencia del plan, siempre que se cuente con los estudios y la información requerida para justificar los ajustes. Por otro lado, no podrán realizarse ajustes a normas que no estén debidamente justificadas y que no hagan parte del alcance de la revisión motivada; en este sentido, en una revisión excepcional no será objeto de modificación el contenido estratégico referido a los objetivos, políticas y estrategias y el modelo de ocupación.

3.4. Ruta institucional del POT: instancias y procedimientos para la adopción

Los POT tienen reglamentado en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 1232 de 2020 el procedimiento para su adopción, que involucra distintas instancias y momentos que se

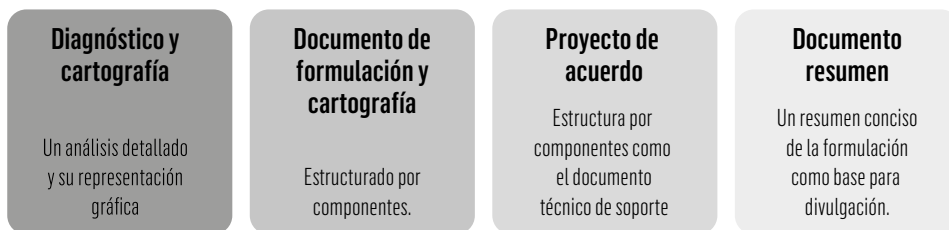
deben dar de manera posterior a las fases técnicas y de manera previa a su adopción en el Concejo Municipal. Estas instancias y procedimientos son la ruta de adopción de los POT, en donde la noción de ruta implica un recorrido lineal en el tiempo en el que se realizan actividades sucesivas y encadenadas que concretan en una norma municipal el proceso que inició desde las etapas técnicas de seguimiento y evaluación del POT anterior y el diagnóstico territorial.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda) define las etapas del proceso de revisión y ajuste del POT como: seguimiento y evaluación, diagnóstico y formulación, la cual incluye la aprobación y adopción (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2024). La ruta de adopción hace parte de la etapa de formulación, por esto es clave que en los procesos de revisión y ajuste se considere, tanto por parte de los municipios al momento de presupuestar el esfuerzo que requerirá y el tiempo que llevará, como por parte de los equipos técnicos que realizan la consultoría, que el acompañamiento se haga durante toda la etapa de formulación hasta la adopción.

Una vez finalizada la etapa técnica de la revisión y ajuste del POT, que debe contar con el proceso de participación democrática de la comunidad y con los actores clave del territorio durante las etapas de diagnóstico y formulación, el municipio tendrá el consolidado de los documentos técnicos y cartográficos, así como el proyecto de acuerdo y los anexos que componen el proyecto de ajuste al POT. Estos documentos deberán ser entregados por el alcalde a la autoridad ambiental correspondiente para iniciar la instancia de concertación ambiental.

Específicamente, los documentos que deberá elaborar el municipio en su proceso de revisión y ajuste del POT están definidos en el art. 2.2.2.1.2.2.1 del Decreto 1232 de 2020, y corresponden a: 1) el diagnóstico y su cartografía; 2) el documento técnico de soporte de formulación estructurado en componentes general, urbano y rural con el programa de ejecución y los instrumentos, y la cartografía de formulación; 3) el proyecto de acuerdo que debe llevar la misma estructura del documento técnico de soporte; y 4) el documento resumen. Además, en el art. 2.2.2.1.2.3.2 se especifica que cuando se trate de modificaciones por vencimiento de vigencia de corto y mediano plazo, así como las modificaciones excepcionales de normas urbanísticas, el municipio deberá presentar únicamente: el documento de seguimiento y evaluación, los insumos técnicos que dan soporte a las modificaciones que se van a realizar, la memoria justificativa y el proyecto de acuerdo con la cartografía correspondiente. Agrega que cuando se trata de modificaciones por razones de excepcional interés público se exceptúa el documento de seguimiento y evaluación (Presidencia de la República y Ministerio de Vivienda, 2020).

Figura 3-17. Documentos que debe elaborar la revisión del POT

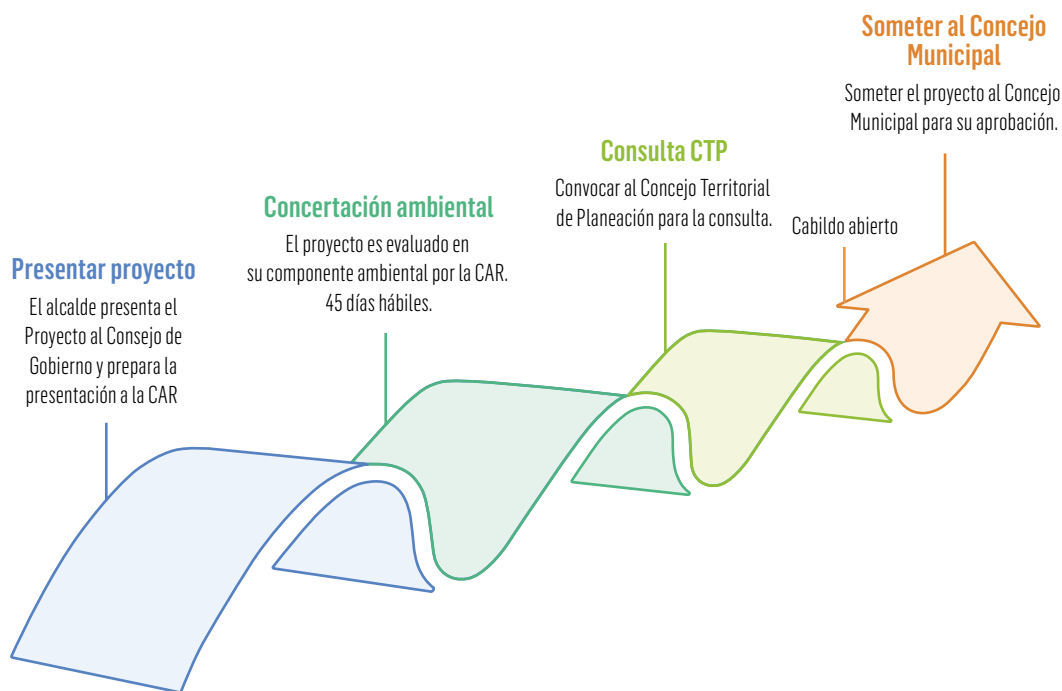


Fuente. Elaboración propia a partir de Presidencia de la República y Ministerio de Vivienda, 2020.

Las instancias que componen la ruta de adopción corresponden a las que reglamenta el art. 24 de la Ley 388 de 1997, el cual establece que el alcalde municipal deberá iniciar el proceso de adopción con la presentación del proyecto de ajuste a la autoridad ambiental, en la instancia de la concertación ambiental, cuyo término, según la modificación introducida por la Ley 2079 de 2021, es de 45 días hábiles. Una vez superada la concertación ambiental con la CAR correspondiente o con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), en los casos en que no se logre concertar con la CAR,⁷ el alcalde deberá convocar al Concejo Territorial de Planeación (CTP) para realizar el proceso de consulta ante este órgano representativo de los distintos sectores de la sociedad civil del municipio, para lo que la Ley dispone un término de 30 días hábiles. Una vez obtenido el concepto del CPT, que por definición podrá ser favorable o desfavorable sin ser vinculante, el alcalde deberá radicar ante el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo con todos los documentos de soporte referidos y con las evidencias de la realización de las instancias anteriores, para el estudio y aprobación mediante acuerdo municipal.

⁷ Procedimiento descrito en la Ley 388 de 1997, art. 24 modificado por el art. 26 de la Ley 2079 de 2021 y reglamentado por el art. 2.2.2.1.2.2.3 del Decreto 1232 de 2024, en referencia al caso en el cual el proceso de concertación con la CAR o autoridad ambiental regional no se logre llegar a la concertación, los temas sobre los que no se llegue al acuerdo entre las dos entidades deberán ser llevados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para su concertación, en un término de 30 días hábiles.

Figura 3-18. Instancias de la ruta de adopción del POT



Fuente. Elaboración propia a partir de Presidencia de la República y Ministerio de Vivienda, 2020.

La concertación ambiental, por la naturaleza del procedimiento, implica generalmente un grado de dificultad importante en los procesos de revisión y ajuste de los POT, y esto es porque en este procedimiento la autoridad ambiental evalúa la incorporación en el proyecto de ajuste de las determinantes y asuntos ambientales, y se pronuncia sobre el cumplimiento del componente ambiental frente a las reglamentaciones vigentes en la materia, aplicables al instrumento de planificación. Como se señala en el capítulo 2 de este libro, los vacíos legales y las dificultades de interpretación de las normas que regulan el ordenamiento ambiental del territorio y su interacción con los POT municipales, además del ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial, generan interpretaciones expansivas de la aplicación de las determinantes ambientales que, en muchos casos, conducen a procesos de concertación ambiental complejos y que en ocasiones no logran superarse, y llevan a su desistimiento o a la inviabilidad de las normas que se plantean en el POT con restricciones que resultan excesivas. La complejidad de la etapa de concertación, como proceso de discusión y argumentación técnica y jurídica importante, refuerza lo que se ha señalado ya en este capítulo: la importancia de prever el acompa-

ñamiento técnico al municipio en esta instancia, dado que será necesario realizar ajustes, complementos o análisis a solicitud de la autoridad ambiental y el municipio deberá estar en la capacidad de adelantar esta instancia en condiciones de paridad en el conocimiento técnico y dominio de los temas que son objeto de concertación.

Es importante mencionar que después a la etapa de concertación ambiental, y de conformidad con el art. 2.2.2.1.2.2.6 del Decreto 1232 de 2020, el proyecto de revisión y ajuste del POT podrá sufrir modificaciones para hacer más restrictivas, pero no más flexibles, las disposiciones exclusivamente ambientales contenidas en el POT, sin que se requiera adelantar nuevamente la concertación con la autoridad ambiental, siempre y cuando se mantengan los asuntos concertados y se justifiquen las razones técnicas que motiven las modificaciones. De igual manera, cuando por efecto de las observaciones y los ajustes solicitados por el CTP o el Concejo Municipal sea necesario modificar algunos asuntos ambientales que fueron objeto de concertación con la autoridad ambiental, deberá adelantarse otra vez el procedimiento de concertación sobre los temas objeto de modificación.

Por su parte, las instancias consultivas del POT están asociadas, en primer lugar, al proceso de participación y consulta ciudadana que debe garantizarse durante todas las etapas de la revisión y ajuste del POT, y cuya relevancia y particularidades son detalladas en el capítulo 6 de este libro; en segundo lugar al procedimiento de consulta que se describe como parte de la ruta de adopción y que se realiza con el CTP, órgano definido en el art. 340 de la Constitución Política de Colombia y en los arts. 34 y 35 de la Ley 152 de 1994, que es nombrado por el alcalde a partir de las ternas que los distintos sectores presenten y que deben estar integrados como mínimo por representaciones de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios (Congreso de la República, 1994). El rol del CTP en el proceso del POT es fundamental, a pesar de que su concepto no sea vinculante por norma, dado que en la participación de los distintos sectores de la sociedad civil se pueden evidenciar las necesidades, aportes y potencialidades de la sociedad en relación con el documento que marcará el desarrollo territorial del municipio. En este sentido, es fundamental que se vincule al CTP desde las primeras etapas del proceso de revisión del POT, con el fin de enriquecer el conocimiento del proceso por parte del equipo consultor y de fortalecer el diagnóstico y la formulación con la información que estos pueden aportar.

En las revisiones y ajustes del POT que se han ejemplificado como casos de estudio en este capítulo, específicamente en el del municipio de Buriticá, la consulta con el CTP en la etapa de adopción del EOT fue fundamental para lograr visibilidad y legitimidad de todo el proceso surtido. El estudio juicioso y profundo que se realizó con los consejeros, dio como resultado un concepto de un nivel técnico que fue de gran aporte a los documentos del plan y capitalizó un conocimiento del territorio por parte de los consejeros, que se evidenció luego en las instancias del cabildo abierto y de la discusión en el Concejo Muni-

cipal por la que se convirtió el CTP en organismo garante y defensor del proceso y del cumplimiento de todas las instancias y procedimientos de ley.

Figura 3-19. Fotografías del proceso de estudio para concepto del CPT en el proceso del EOT de Buriticá



Fuente. EOT de Buriticá (2023).

Una vez surtidas las instancias de concertación ambiental y de consulta con el CTP, la ley define que el alcalde dispondrá de un término de 30 días para preparar los documentos definitivos, y presentar y someter a consideración del Concejo Municipal el proyecto de ajuste del POT. Con la radicación del proyecto de acuerdo municipal ante el Concejo, este tendrá 60 días para su estudio, discusión y aprobación, y en caso de que el término se venza y el Concejo no adopte decisión alguna, el alcalde estará habilitado para adoptarlo por decreto municipal (Congreso de la República, 1997). En este punto es importante aclarar que para que se cumpla la condición que faculta al alcalde para que adopte por decreto la modificación del POT, el Concejo debe haber dejado de adoptar alguna decisión, positiva o negativa, frente al proyecto de acuerdo; es decir, que el hecho que el Concejo niegue la adopción o devuelva el proyecto de acuerdo al alcalde para ajustes, no lo habilita para su adopción por Decreto.

La instancia de adopción en el Concejo Municipal lleva consigo un momento importante en el proceso: la realización del cabildo abierto, un mecanismo de participación ciudadana previsto en la Ley 134 de 1994. Durante el período de sesiones ordinarias del Concejo Municipal, cuando se estudie un proyecto de acuerdo determinado, en este caso el ajuste al POT, se celebrará el cabildo abierto como garantía de participación de la comunidad que podrá formular sus preguntas y recibir las respuestas acerca de los temas que se incluyen en el acuerdo en estudio. La realización del cabildo abierto implica el segui-

miento del procedimiento reglamentado en la mencionada Ley 134 de 1994, la Ley 1757 de 2015 y el Decreto Nacional 1232 de 2020, que contempla el proceso de convocatoria, la publicación y disposición de la información para consulta y la obligatoriedad de la respuesta. El cabildo abierto se constituye, durante el proceso de revisión y ajuste de los POT, en garante de la transparencia y la participación de la comunidad, ya que, mediante una convocatoria amplia y abierta, cualquier ciudadano puede ser escuchado y formular sus inquietudes o señalar sus opiniones frente al documento que se ha construido en las etapas de diagnóstico y formulación. Luego de realizado el cabildo, el Concejo Municipal procederá con el estudio, discusión y votación del proyecto de acuerdo, que finaliza con la adopción del Acuerdo Municipal que modifica el POT del municipio; a partir de dicho momento inicia la implementación del POT, de la que se habla ampliamente en el capítulo 7 de este libro.

Figura 3-20. Cabildo abierto para los EOT de Buriticá (izq.) y San Andrés de Cuerquia (dcha.)



Fuente. EOT de Buriticá (2023) y EOT de San Andrés de Cuerquia (2024).

3.5. A modo de conclusión: ¿por qué es relevante la experiencia de ordenamiento territorial en los municipios del cañón del río Cauca en Antioquia?

Como se ha visto en los numerales anteriores, los contenidos, procedimientos, etapas e instancias que conlleva la revisión y ajuste de un POT implican, para los municipios, un esfuerzo importante en cuanto a recursos financieros, operativos, técnicos y una capa-

ciudad de gestión política y social que demandan, además, dedicación de tiempo y personal suficientes para llevarla a cabo con éxito. Lo costoso en términos económicos y políticos de un proceso de revisión y ajuste, y lo difícil que puede ser superar cada una de las etapas, especialmente las instancias de concertación y consulta en la ruta de adopción, lleva a que muchos procesos de revisión de POT de municipios no logren ser adoptados y dichos esfuerzos se queden solo en documentos técnicos que no llegan a ser norma; con lo cual, los municipios continúan implementando instrumentos desactualizados y acarreado las dificultades que esto implica para la gestión del desarrollo territorial.

Según cifras de la plataforma Colombia OT, de los 1102 municipios del país, solo 192 tienen actualizado su POT, esto implica que un 82,6% de los municipios del país tienen su instrumento de planificación desactualizado (Colombia OT Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2025). Este es un panorama preocupante si se considera que mediante este instrumento se busca, entre otras cosas, garantizar la conservación del ambiente, la gestión del riesgo, el crecimiento urbanístico y la dotación de los servicios básicos a las comunidades urbanas y rurales. Parte de este panorama se podía encontrar en los municipios aledaños al embalse de la Hidroeléctrica Ituango (HI) en 2021, cuando se inició un proceso de revisión y ajuste de los POT de estos municipios y el cual fue coordinado técnica y operativamente por la Universidad Nacional de Colombia, en un ejercicio sistémico, sincrónico y ambicioso que acompañó a las administraciones municipales, en primer lugar, en la elaboración de los estudios básicos de amenazas (por movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales, además del estudio de amenazas por incendios de cobertura vegetal que se hizo para toda el área de estudio); en segundo lugar, la consiguiente incorporación de la gestión del riesgo en los POT, proceso que se realizó en todos los municipios mencionados; y, por último, en la revisión y ajuste de los POT de los municipios de Olaya, Buriticá, Sabanalarga, Toledo, Briceño, Peque, Ituango, San Andrés de Cuerquia y Valdivia, durante todas las etapas e instancias para buscar que el proceso tuviera éxito y llegara a la adopción de los POT en los concejos municipales, éxito que se ha logrado a cabalidad dado que, a febrero de 2025, se han adoptado 7 de los 9 POT y los dos restantes se encuentran finalizando la instancia de concertación ambiental.

De los once municipios que se consideraron como área de estudio y que hacen parte del área de influencia directa del embalse, San Andrés de Cuerquia y Olaya no tienen área territorial de contacto con el espejo de agua, no obstante, este último presenta tierras en situación compensatoria de carácter ambiental que hicieron parte del área de planificación del Plan de Ordenamiento del Embalse (POE)⁸ y San Andrés de Cuerquia se constituye en territorio vinculado al proyecto por el acceso a través de la vía departamental que

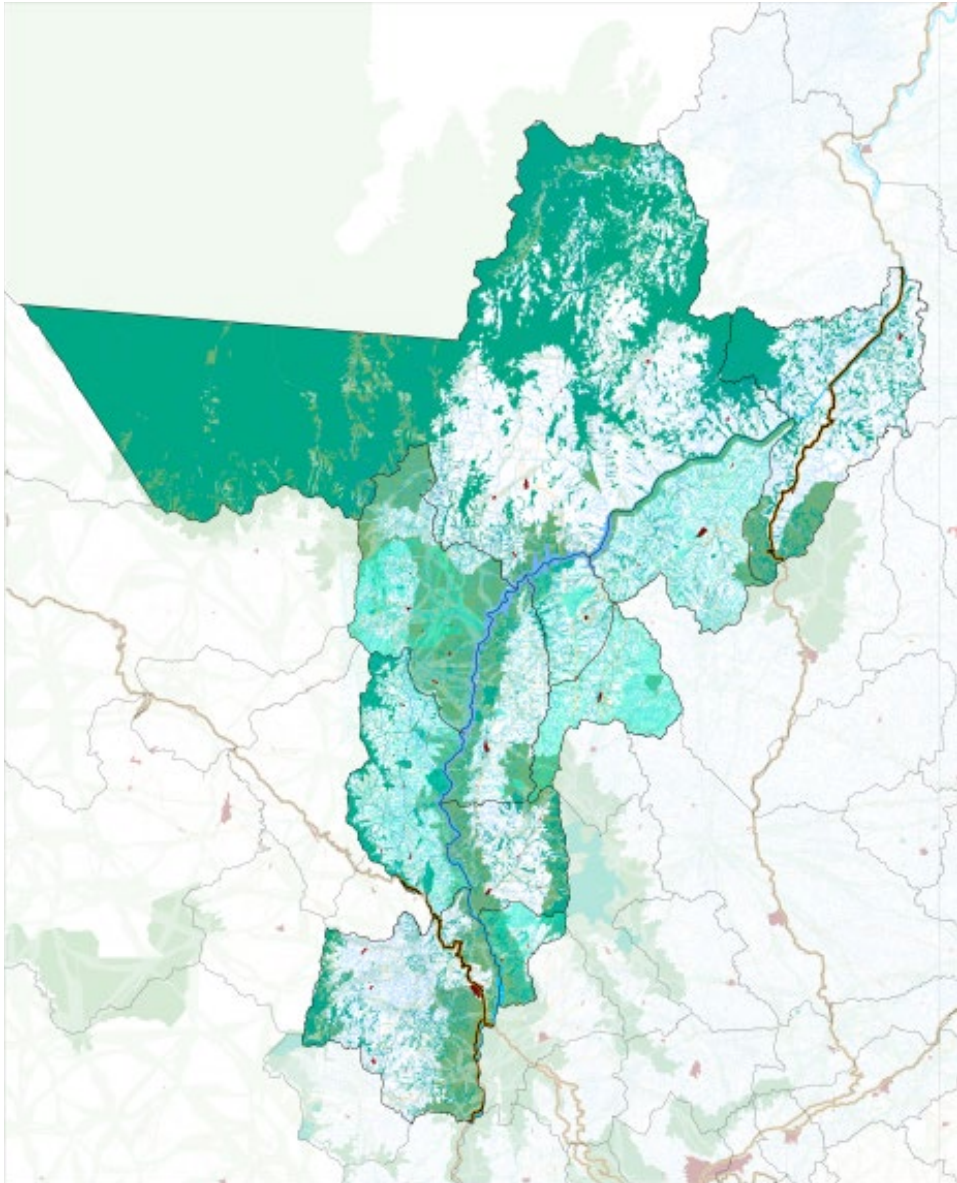
8 Plan formulado como herramienta de planificación y ordenamiento territorial mediante la definición los usos potenciales, compatibles y complementarios del embalse de la Hidroeléctrica Ituango (HI) y su zona de protección, para garantizar su manejo sostenible (Cárdenas *et.al.*, 2023).

conduce al muro de presa. De los municipios en cuestión, nueve son EOT y solo dos PBOT. Del total de instrumentos, se encontró que cinco nunca habían surtido algún proceso de actualización respecto al POT de primera generación, dos se encontraban actualizándose al momento de iniciar el proceso (finales del año 2021) y los demás, que habían tenido algún proceso de actualización, no habían llegado a adoptarla o habían realizado ajustes parciales y, por tanto, requerían revisión de largo plazo.

La mayoría de los municipios están clasificados en la categoría 6, lo que significa que tienen dificultades a nivel financiero y operativo desde la administración municipal para la gestión de un proceso de revisión y ajuste, con los costos que esto implica. Sin embargo, se emprendieron las modificaciones de largo plazo de los POT de los municipios mencionados, que junto a la culminación de los procesos de revisión que independientemente adelantaban los municipios de Liborina y Santa Fe de Antioquia, resulta en un panorama de actualización normativa de todos los municipios implicados en el hecho territorial constituido por el embalse y la infraestructura de la HI, hecho que marca un precedente en términos de un ejercicio de ordenamiento territorial a escala municipal con un enfoque de región y que, sin duda, se evidencia en la formulación de modelos de ocupación que consideran, además de las particularidades territoriales de cada municipio y de sus vocaciones y potencialidades, los hechos regionales marcados por los elementos que los conectan: el río-embalse como principal estructurante, pero también los elementos viales, ambientales y las estructuras que obedecen a patrones culturales, económicos e históricos del cañón del río Cauca en esta porción del territorio del departamento de Antioquia.

La relevancia de la experiencia de ordenamiento territorial simultánea y coordinada en los municipios implicados en la HI permitió el desarrollo de procesos y metodologías que, a partir de la práctica y del avance en resultados, constituyen aportes relevantes para futuros ejercicios similares en el departamento y en el país. Esto, unido a la oportunidad singular y privilegiada de realizar una lectura territorial focalizada en un hecho geográfico de gran relevancia en el territorio del departamento (el cañón del río Cauca), permitió identificar patrones territoriales de ocupación, singularidades ambientales y geográficas, incidencia de modos de vida, hechos históricos y patrones culturales y sociales que originaron los poblamientos, y que tejen relaciones funcionales que se materializaron en la construcción de visiones de desarrollo territorial a largo plazo más cercanas y específicas.

Figura 3-21. Articulación de elementos ambientales y territoriales en los POT del área de influencia de Hidroituango



Fuente. Elaboración propia (2025).

3.6. Referencias

- Agudelo, L. C. (2006). La ruralidad en el ordenamiento territorial en Colombia. *ÉOLO Revista Ambiental*, 6, 145–157.
- Colombia OT Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2025, febrero). *El OT del país en cifras*. https://www.colombiaot.gov.co/acerca-de/ot_del_pais_en_cifras.html
- Concejo Municipal de Buriticá. (2023). Acuerdo 11 del 20 de octubre de 2023. <https://n9.cl/aihy5>
- Congreso de la República. (1994). Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial n.º 41.450. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Congreso de la República. (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- DNP. (2014). Definición de Categorías de Ruralidad (Informe temático para la Misión para la Transformación del Campo). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Definicion%20Categor%C3%ADas%20de%20Ruralidad.pdf>
- Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. (2015). Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2024, agosto 12). *Etapas POT*. <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda-espacio-urbano-y-territorial-plan-ordenamiento-territorial-etapas-pot>
- Municipio de Buriticá. (2023a). Diagnóstico EOT Buriticá.
- Municipio de Buriticá. (2023b). EOT municipio de Buriticá Documento Técnico de Soporte - Formulación. <https://n9.cl/03k2i>
- Municipio de Peque. (2023). EOT del municipio de Peque Documento Técnico de Soporte - Formulación. <https://n9.cl/65891>
- Presidencia de la República, y Ministerio de Vivienda, C. y T. (2020). Decreto 1232 de 2020 por medio del cual se adiciona y modifica el art. 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al art. 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015. Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial.

4. Apuestas metodológicas para la revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial

Darío Alejandro Giraldo Castaño
Gloria María Guevara Zapata
David Gonzalo Henao Alcaraz
Andrés Darío Zapata Grajales

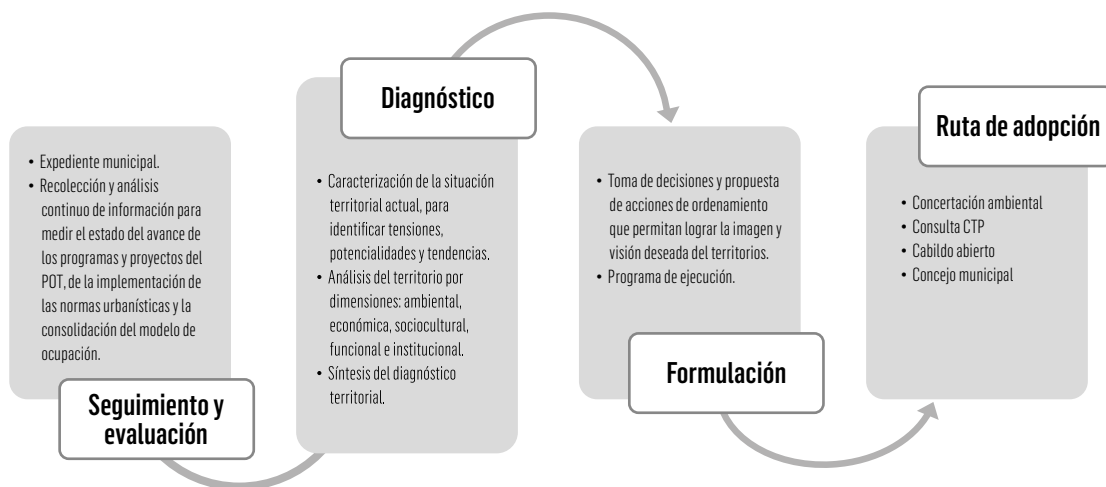
El ejercicio de OT supone retos técnicos en relación con la instrumentalización de las rutas definidas por la normativa, el manejo adecuado de datos e información secundaria, el levantamiento sistemático de información primaria en campo, la lectura del paisaje y el territorio, y una amplia estrategia participativa. De igual manera, es relevante la experiencia del equipo técnico consultor, de los actores involucrados y de la capacidad técnica institucional de cada municipio. La experiencia de recorrer el territorio, de visualizar los paisajes, de escuchar los relatos de vida de los habitantes, de conocer las limitaciones y potencialidades sociales que les implica habitar por décadas el territorio, genera unas apropiaciones del espacio que hacen del OT un ejercicio también afectivo y de impacto vital en los actores comprometidos.

Este capítulo presenta los principales hallazgos en lo que refiere al abordaje metodológico de la revisión y ajuste de un POT, recogidos por equipos técnicos de la Universidad Nacional de Colombia,

a partir de los procesos de actualización de varios instrumentos de OT de municipios ubicados en el cañón del río Cauca, en el departamento de Antioquia. Se plantean las maneras de abordar el ejercicio, tanto desde lo experiencial como desde lo normativo; asimismo, se evidencian lecciones aprendidas que permitirán, al lector, comprender de forma crítica y contextualizada los desafíos de la planeación territorial. Por último, se explican los retos del ejercicio, tales como el manejo de fuentes de información y las técnicas e instrumentos implementados en las diferentes fases de los POT, todo esto de conformidad con la normativa nacional referenciada en capítulos anteriores de este libro.

A continuación, se presentan las fases de la revisión y ajuste del POT referidas. Es importante mencionar que este capítulo abordará con mayor detalle lo referido a las fases de diagnóstico y formulación. La ruta de adopción del instrumento fue presentada en el apartado 3.4; por su parte, lo relacionado con el proceso de participación y con la etapa de seguimiento y evaluación (asociada a la implementación del POT) se desarrollará con mayor profundidad en los capítulos 5 y 7 de este libro respectivamente.

Figura 4-1. Ruta metodológica POT



Fuente. Elaboración propia, 2025.

4.1. Diagnóstico

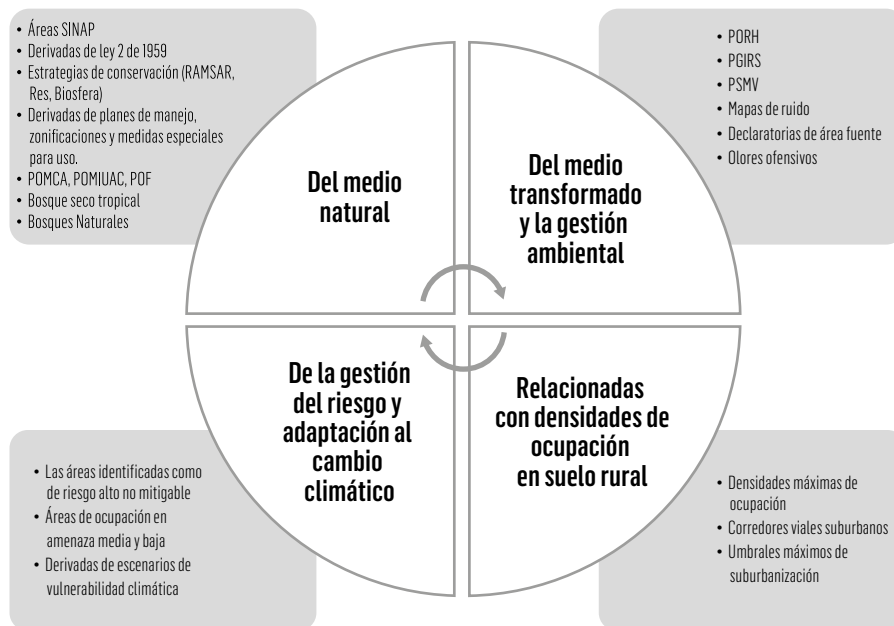
De acuerdo con el Decreto 1232 de 2020 (compilado en el Decreto 1077 de 2015), la etapa de diagnóstico de la revisión y ajuste del POT debe permitir conocer el estado actual del territorio, para confrontarlo con la imagen deseada, de tal manera que permita formular adecuadamente la planeación del territorio del municipio. Dicho estado actual corresponde al análisis de las capacidades técnicas institucionales y financieras de la entidad territorial, al balance de información disponible; pero, sobre todo, a la lectura y al análisis del territorio a partir de las cinco dimensiones definidas: ambiental, económica, socio cultural, funcional e institucional, las cuales, a su vez, permitirán concluir una síntesis del diagnóstico que contendrá las principales necesidades, problemáticas y potencialidades del municipio como resultado de la valoración de la situación actual desde una perspectiva integral. En los siguientes numerales se desarrollan con mayor detalle estas dimensiones del territorio.

4.1.1. Dimensión ambiental

La dimensión ambiental en los POT incluye la incorporación de las determinantes ambientales con miras a garantizar la protección y la conservación ambiental¹ (Figura 42).

1 El art. 7 de la Ley 99 de 1993 indica que es función del Estado el Ordenamiento Ambiental del Territorio–OAT, que implica “regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible” (Congreso de la República, 1993). La dimensión ambiental parte de los determinantes de OT establecidos en el art. 10 de la Ley 388 de 1997, dictaminados para la conservación y protección del ambiente, recursos naturales y prevención de amenazas y riesgos, se dividen en cuatro grupos.

Figura 4-2. Determinantes ambientales para el ordenamiento territorial



Fuente. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016

Adicional a la incorporación de los determinantes ambientales, durante la fase de diagnóstico se evalúa el estado de elementos naturales y la interacción humana. Se realiza la contextualización y caracterización del territorio, identificando sus restricciones y oportunidades, así como los elementos que conforman la Estructura Ecológica Principal (EEP). Además, se evalúan los impactos ambientales y la vulnerabilidad climática, con lo cual se establece una base de información sólida que servirá de insumo para la formulación del POT. Esta información permite definir políticas, estrategias y proyectos, así como establecer las restricciones necesarias para garantizar un ordenamiento territorial sostenible.

El diagnóstico busca dar contexto, describir las características, atributos y el estado de los elementos del sistema natural: la caracterización geográfica y climática, lo relacionado con el cambio climático, recurso hídrico, flora y fauna, suelo, aire, así como las figuras de protección de los recursos naturales y la gestión del riesgo de desastres.

El proceso inicia con la solicitud y el acopio de la información proveniente de fuentes oficiales nacionales y regionales, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Hidrología, Meteorología e Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto Colom-

biano de Antropología e Historia (ICANH), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Agencia Nacional de Minería (ANM), bases de datos municipales, estudios de suelos, Estudios de Impacto Ambiental, tesis de maestrías o estudios universitarios, información aportada por organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros datos oficiales que sirvan para alimentar la caracterización del territorio.

Posteriormente, y con base en este inventario o balance de información disponible, se procede con el levantamiento de la información primaria: en primer lugar, se realizan visitas y recorridos en campo de inspección ocular, análisis del paisaje, toma de puntos geográficos de sitios de interés para definir la ubicación de acueductos veredales, procesos morfo-dinámicos, chequeo de coberturas y usos del suelo, y toma de fotografías que describan el estado del elemento ambiental, así como validación en campo de la información secundaria disponible; en segundo lugar, se realizan visitas específicas a sitios de interés, tales como ecosistemas estratégicos, áreas protegidas y estrategias de conservación *in situ*, microcuencas abastecedoras de agua para consumo humano, Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC), entre otras; por último, se recopilan los aportes de los habitantes y actores del territorio mediante el proceso de participación ciudadana del POT. La información recolectada da cuenta de la estructura planteada en los decretos 1076 y 1077 de 2015, a partir de capítulos y subcapítulos que relacionan sistemáticamente la información primaria, y secundaria, según el criterio de los profesionales expertos.

A continuación, se describen los elementos que integran y se analizan en esta dimensión.

4.1.1.1. Determinantes ambientales

a. Determinantes ambientales del medio natural

- **Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).** Son aquellas que corresponden con figuras de protección establecidas en el SINAP² y, por tanto, están sujetas a restricciones de uso que garantizan la conservación de la biodiversidad. Su identificación, delimitación y normatividad se presenta en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). Incluyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN), Reservas Forestales Protectoras (RFP), Parques Nacionales Regionales (PNR), Distritos de Manejo Integrado (DMI), Distritos de Conservación de Suelos (DCS), Áreas de Recreación y áreas privadas: Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC). En el documento diagnóstico del POT se incluye la delimitación del área y la zonificación ambiental definida en el Plan de Manejo de cada uno de los instrumentos, así como su cartografía asociada.

2 Sustento jurídico Decreto 2372 de 2020 compilado Decreto 1076 de 2015

En el caso de que el instrumento aún no cuente con dicho Plan de Manejo, se clasifican como suelo de protección y se supedita el documento del POT a acoger el Plan de Manejo Integral en el momento de presentarse el acto administrativo que los declare.

Puede suceder que, a la par de la revisión y ajuste del POT, se encuentren rutas declaratorias de nuevas figuras de protección, como fue el caso de la Serranía de Buriticá, cuyo documento de formulación se elaboró en paralelo al diagnóstico del POT; que se estén formulando Planes de Manejo de áreas protegidas como ocurrió en el municipio de Ituango con los Planes de Manejo del DMI del Bosque Seco del Occidente Antioqueño y la Reserva de Recursos Naturales de la Zona Ribereña Río Cauca; o el caso del municipio de Peque en el que se tuvo que incorporar el DCS durante la etapa de concertación (ver capítulo 2.3.2 del presente libro). A pesar de que los procesos son independientes, al igual que su cronograma, lo ideal es establecer un canal de comunicación con la Autoridad Ambiental y el equipo desarrollador del proyecto, para articular los objetivos de conservación de ambos procesos mediante mesas técnicas que hagan posible la concurrencia institucional y la toma de decisiones armónicas, según cada uno de los contextos de los territorios.

- **Áreas de especial importancia ecosistémica y ecosistemas estratégicos.** Son áreas de especial importancia ecosistémica los páramos, subpáramos, nacimientos de aguas, zonas de recarga de acuíferos, rondas hídricas de cuerpos de agua, humedales (incluidos humedales RAMSAR), pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, ecosistemas y bosques secos, bosques naturales y áreas forestales protectoras; por tanto, deben ser incorporados en su totalidad como suelo de protección y están sujetos a restricciones de obligatorio cumplimiento que promueven su manejo y conservación.³
- **Reservas forestales de Ley Segunda de 1959.** Corresponden a siete zonas definidas por la Ley 2 de 1959, las cuales se establecieron para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Estas se encuentran definidas en tres zonas: Tipo A: zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos, Tipo B: con coberturas favorables para un manejo sostenible y Tipo C: ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales. Por lo tanto, su zonificación depende del manejo y las restricciones de esta figura.
- **Derivadas de instrumentos de planificación.** Se agrupan los Planes de Ordenación y manejo de las Cuencas Hidrográficas (POMCA), Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUC) y los Planes de Ordenamiento Forestal (POF). Estos instrumentos son expedidos por las autoridades ambientales y presentan las directrices para la administración de los recur-

3 Sustento jurídico Decreto 3600 de 2007 compilado Decreto 1077 de 2015 y Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015.

sos naturales, su incorporación parte de la zonificación que entiende los preceptos y alcances de cada plan, y genera articulación con el componente programático de estos en los casos que aplique.

- **Estructura Ecológica Principal (EEP).** Se considera una determinante “compuesta”,⁴ la cual incorpora determinantes ambientales previamente establecidos e información que podría derivarse y/o definirse como nuevas determinantes, por parte de la Autoridad Ambiental. Estos elementos constituyentes pueden tener diferente nivel de restricción y condicionamiento, según el caso (Instituto Alexander von Humboldt; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

En suelo rural, la EEP, según el art. 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015, es suelo de protección; sin embargo, se recuerda el concepto asociado a este tipo de suelo, de acuerdo al art. 35 de la Ley 388 de 1997, el cual refiere la restricción únicamente a la posibilidad de urbanizarse, sin que esto implique más restricciones al desarrollo de este tipo de suelo, salvo las que se deriven de la normativa aplicable a las categorías legales existentes (como las áreas protegidas, ecosistemas estratégicos, áreas de especial importancia ecosistémica, entre otras).

En suelo urbano y de expansión urbana, la legislación vigente no contempla que la estructura ecológica sea una determinante ambiental y tampoco refiere que esta deba incorporarse como suelo de protección.

b. Determinantes ambientales del medio transformado y la gestión ambiental

Recogen los elementos asociados al ordenamiento derivados de políticas, directrices y normativa en general, para prevenir mitigar y manejar los efectos nocivos derivados de actividades humanas, que incluyen la calidad del aire, el ruido, los olores ofensivos, los Planes de Ordenación del Recurso Hídrico (PORH), la gestión de vertimientos y la gestión de residuos.

Es importante precisar que los instrumentos de gestión no constituyen, por sí mismos, determinantes ambientales para el ordenamiento del territorio; sin embargo, en estos se detalla un conjunto de programas y proyectos que deben ser desarrollados en zonas específicas, lo que hace necesaria, su articulación con los regímenes de usos definidos en el POT.

- **Aire.** Se debe caracterizar la calidad del aire e incluir las caracterizaciones y monitoreos realizados por las entidades locales, regionales y nacionales, así como las estrategias y acciones definidas en los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire.

⁴ Incluye las áreas SINAP, los Ecosistemas Estratégicos que estén en el municipio y otros elementos que aporten a la conectividad.

- **Ruido.** Se incluye la identificación de los sectores con restricción de ruido ambiental y en el caso de que existan planes de descontaminación por ruido, se indican las estrategias y restricciones para controlar la contaminación por ruido y ruido ambiental.
- **Olores ofensivos.** Se orienta a las actividades susceptibles a la generación de estos, identificando los sitios donde ocurren.
- **Gestión de residuos.** Se consideran los Planes de Reducción del Impacto por Olores Ofensivos (PRIO), también los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y Planes Saneamiento y Manejo de Vertimiento (PSMV).
- **Cuerpos de agua.** Para mantener las condiciones de cantidad y calidad requeridas para garantizar la funcionalidad ecosistémica de los cuerpos de agua, y sus usos actuales y potenciales se debe considerar el instrumento PORH.

c. Determinantes ambientales de la Gestión del Riesgo y Cambio Climático

- **Gestión del riesgo.** Considera las zonas susceptibles a desastres naturales, como inundaciones, avenidas torrenciales, deslizamientos, incendios, sismos o erupciones volcánicas, entre otras. Deben ser identificadas y gestionadas para prevenir la ocupación del suelo y reducir los riesgos para la población y sus bienes. Para ello, se deben elaborar los estudios básicos de amenazas para suelos urbanos, de expansión urbana y suelo rural en los términos que exige el Decreto 1807 de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015 (ver capítulo 7 de este libro). En la etapa de formulación, con base en las áreas definidas en la categoría de en condición de riesgo, se establece la priorización de los estudios detallados para el prfeograma de ejecución. Por otra parte, los POMCA deben integrar el análisis de riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socio ambiental, y considerar el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo; así, las zonificaciones de amenaza alta por movimiento en masa, inundación y avenida torrencial de este instrumento son determinantes ambientales que el POT debe incluir en sus documentos.
- **Gestión del Cambio Climático.** La Ley 1931 de 2018 “por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”, señala que los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo deben incluir directrices para aportar en la mitigación del cambio climático, así como acciones de adaptación a sus efectos.
En el POT se incluye la revisión de instrumentos de gestión nacional, regional y local, y los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS). Se evalúan las condiciones y predicciones de cambio climático municipales y se identifica la necesidad de formular políticas, estrategias, programas y proyectos para la mitigación de los gases con efecto invernadero, adaptación al cambio climático y regulaciones.

d. Determinantes ambientales relacionadas con densidades de ocupación del suelo rural

Se relacionan con las determinantes definidas en el Decreto 1077 de 2015 referidas a las densidades máximas de ocupación, extensión de corredores viales suburbanos y umbrales máximos de suburbanización, en cuyo caso, usualmente, se desarrollan asociadas al componente funcional en la fase de formulación. Sin embargo, se aclara que son las autoridades ambientales las competentes para establecer las normas generales, las densidades máximas y las áreas mínimas de predios que se formularán en el POT para el suelo rural, de manera que se proteja el ambiente, los paisajes agroalimentarios y la seguridad alimentaria.

4.1.1.2. Caracterización geográfica y del sistema biofísico

Adicionalmente en el diagnóstico se presenta la información asociada a los elementos que conforman el sistema biofísico del territorio.

- a. Clima.** Se presentan características generales de los componentes del clima, a partir de información oficial del IDEAM, el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) o estudios locales, y se caracterizan variables tales como la temperatura, la precipitación y las zonas de vida. También se incluyen las proyecciones de cambio climático, a partir de las comunicaciones nacionales de cambio climático, incluidos los escenarios de vulnerabilidad y modelos de impacto regional.
- b. Recurso hídrico.** Se identifica y delimita la red hídrica municipal que se compone de drenajes permanentes e intermitentes, zonas de nacimiento, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares, zonas de recarga y unidades acuíferas. La información base se obtiene por medio de la cartografía del IGAC a la escala más detallada disponible. Las áreas hidrográficas, zonas, subzonas y niveles subsiguientes se encuentran codificados y establecidos por el IDEAM. Es de suma importancia identificar áreas para la conservación del recurso hídrico (microcuencas abastecedoras de acueducto), así como predios municipales o adquiridos por la autoridad ambiental e identificar las condiciones de conservación, sus potencialidades y limitantes. Todos los estudios adelantados por entidades oficiales y de investigación deben ser considerados como parte del diagnóstico territorial. En caso de que la autoridad ambiental haya delimitado rondas hídricas, deberán ser incluidas en la revisión y ajuste del POT.
- c. Flora y fauna.** Se desarrolla mediante la identificación de ecosistemas del territorio, utilizando información primaria y secundaria en la que se identifican especies de flora y fauna, evaluando la fragmentación de sus hábitats y la conectividad ecológica. En esta identificación es de vital importancia la información aportada por los habitantes en el

marco de la estrategia de participación ciudadana. Además, se clasifican las especies según su origen (endémicas, nativas, invasoras y exóticas) y su estado de conservación, de acuerdo con las normativas nacionales e internacionales vigentes.

- d. Suelo.** Se evalúa la tipología y capacidad de uso, identificando áreas aptas para las actividades agrícolas, forestales, urbanas o de conservación, así como zonas de vulnerabilidad ante erosión o deslizamientos. Se analiza la contaminación, degradación del suelo, y se proponen medidas de restauración y manejo sostenible. Además, se identifican conflictos de uso y se determinan zonas de protección y conservación, alineadas con la normativa ambiental.

Finalmente, el diagnóstico orienta la planificación territorial para un desarrollo compatible con las características del suelo y los riesgos asociados. Las clases agrológicas I, II y III deben quedar incluidas dentro de la categoría de suelos de protección para la producción agrícola, pecuaria y explotación de los recursos naturales; las clases agrológicas VIII y los suelos degradados deben ser identificados y generar medidas para su recuperación.

Dentro del componente suelo, la explotación de recursos naturales no renovables (minería, por ejemplo) resalta, principalmente, en los municipios que cuentan con esta actividad a gran escala. Si bien este no es un asunto exclusivo de la revisión y el ajuste del POT, al estar relacionado con una actividad propia del subsuelo, está directamente relacionada con el recurso suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales, además de que determina en gran medida el relacionamiento de los habitantes con los servicios ecosistémicos y sus patrones de poblamiento, sus economías y gran parte de la sociabilidad y la cultura del territorio.

El POT establece los usos del suelo más convenientes para el aprovechamiento sostenible del territorio, identifica ecosistemas estratégicos, zonas de amenaza y riesgo, y áreas de protección. Esta información permite que las entidades locales tengan, en el marco de sus competencias de ordenamiento territorial, un papel activo en la planificación ambiental y territorial, teniendo en cuenta los principios de coordinación y concurrencia frente a los procesos de licenciamiento ambiental. A su vez, se incluyen los preceptos referidos a las zonas excluibles de minería y zonas de minería restringida establecidos en los arts. 34 y 35 del Código de Minas.

- e. Aire.** Se presentan los monitoreos asociados a la calidad del aire, las emisiones atmosféricas, el ruido y los olores, así como a las fuentes, los sectores y las actividades contaminantes, las áreas críticas y la zonificación del riesgo atmosférico, en caso de contarse con estudios que las presenten.

4.1.2. Dimensión funcional: ocupación, transformación y uso del espacio

El abordaje de la dimensión funcional se puede sintetizar con el siguiente planteamiento: “queríamos saber cuándo y cómo se construye la ciudad o la casa, en cuál ámbito geográfico, sobre qué suelos, quién edifica, para quién trabaja, con qué materiales, en qué condiciones y algunas preguntas más” (Aprile, 1992, p. 797). Estos cuestionamientos acerca de la evolución histórica de la ciudad colombiana son aplicables a la planificación territorial actual. Así, lo funcional desarrolla la variable espacial como resultado de formas de intervención humana, de transformaciones que el hombre hace de su entorno, y de la relación que establece con el ambiente que lo rodea.

Esta dimensión busca diagnosticar y planificar la forma en la que se ocupa el territorio, como la acción de habitar un espacio, tomar posesión o apoderarse de un lugar, de un edificio, habitar una casa. Este concepto tiene implícitos dos elementos: el espacio como aquel contenedor que está a la espera de ser llenado o habitado, y las personas que realizan dicha acción, que habitan el territorio y le dan forma con su accionar cotidiano, por medio del cual transforman su entorno y construyen las estructuras necesarias para su desarrollo.

El espacio, como hecho físico, materializa y pone en evidencia procesos y relaciones que se establecen entre las otras dimensiones que dinamizan el territorio como la económica, las actividades sociales, la cultura, la institucionalidad y su interacción con el ambiente. Esta forma de entender el territorio involucra el uso que se hace de la propiedad privada y la pública, dotando el espacio de una función social y ecológica, como lo establece la Ley 388 de 1997, haciéndolo una manifestación de la vida en sociedad.

El Decreto 1232 de 2020 define que la dimensión funcional se encarga de analizar los temas relacionados con la estructura física del territorio; para ello, se identifica y analiza el patrón de asentamiento, bien sea en contextos urbanos o rurales; las relaciones espaciales y funcionales con el entorno regional y nacional; el estado de la vivienda, los servicios públicos, los espacios públicos y equipamientos, la infraestructura de transporte y el patrimonio material.

El mismo decreto establece que la primera etapa del proceso de ordenamiento corresponde al diagnóstico territorial; sin embargo, se detectó la necesidad de tener una etapa previa que surge al encontrar que la información que poseen las administraciones municipales en diversas ocasiones es incompleta, inadecuada o inexistente, por lo que es usual la ausencia de claridad sobre la cantidad de asentamientos humanos, el estado de los equipamientos, de los espacios públicos, el estado de la red vial, las condiciones de la prestación de los servicios públicos o la existencia de elementos que hagan parte

del patrimonio material. Dadas estas circunstancias, al iniciar el diagnóstico y al trabajo de campo es común la aparición de nuevos elementos que generan reprocesos para su correcta incorporación en el documento técnico.

Ante este panorama, es esencial tener una fase pre-campo, en la que se indaga con funcionarios del municipio, habitantes y por medio de observación en recorridos, sobre la estructura funcional, para que se facilite la recolección de información primaria y la planificación del trabajo. Esta forma de abordaje territorial se convierte en una estrategia empleada por los equipos técnicos, enlazada con la recolección de la información primaria y secundaria, al tiempo que se establecen los canales de comunicación, las rutas para el trabajo de campo y se identifican las posibles limitaciones de tiempo, económicas, sociales o de seguridad que se podrían presentar en el desarrollo de las etapas posteriores.

De manera simultánea con la etapa de pre-campo se desarrolla la recolección de información secundaria. A pesar de este empeño, se identifica como una de las mayores dificultades que las administraciones municipales, las CAR o las entidades de carácter nacional poseen información desactualizada, difícil de rastrear, no espacializada y, además, que los canales de comunicación no operan de manera ágil y rápida.

En la información que se debe recolectar para el desarrollo del diagnóstico se encuentran, en primer lugar, los POT vigentes y sus cartografías asociadas, ya que estos son el punto de partida para la identificación de elementos clave de la dimensión funcional, como aquellos relacionados con la delimitación de los suelos urbanos, las áreas de expansión, los centros poblados y de las demás categorías de desarrollo restringido en suelo rural.

En el momento de la delimitación de los perímetros de las diferentes categorías del suelo, se identifica que en algunas ocasiones en la información secundaria se encontraban varias versiones de un mismo polígono, por lo que no había claridad sobre cuál de ellos se debía tomar como el oficial. Es necesario tener en cuenta que esta delimitación hace parte de la clasificación del suelo y que es considerada una norma estructural dentro de los POT. Por tanto, solo puede ser modificada y delimitada en las revisiones de largo plazo (correspondientes al vencimiento de las tres vigencias del plan) y una vez haya surtido todas las fases para su adopción.

En municipios como San Andrés de Cuerquia e Ituango, por ejemplo, se encontraron decretos y acuerdos municipales que adoptan perímetros urbanos en años posteriores a la adopción de los POT vigentes. En estos casos, el trabajo de campo y la cooperación con los funcionarios de la administración municipal son claves para subsanar los errores e identificar con precisión los perímetros de partida, que son necesarios para los análisis de crecimiento urbano y para la determinación de la necesidad de ampliar o conservar las áreas urbanas.

Asimismo, es importante señalar las dificultades de los municipios en la elaboración, procesamiento y entrega de información cartográfica en formato compatible con Sistemas de Información Geográfica. Usualmente, esta información es entregada por parte de las Alcaldías en formatos DWG, en PDF o, incluso, en formato físico que debe ser digitalizado. Esto, sumado a las grandes transformaciones que ha tenido el sistema de ocupación de los municipios desde la elaboración de su primer POT, explica las inconsistencias que se encuentran entre lo plasmado en los mapas, los documentos y la realidad.

Dada la relevancia de la cartografía para el ordenamiento territorial y para la toma de decisiones, y que es difícil conseguirla, que es insuficiente o que se encuentra desactualizada, es necesario identificar y contrastar diversas fuentes, a veces con información contraria, para llenar los vacíos o complementar la información. Así, el proceso de pre-campo, es determinante en el establecimiento de la cartografía necesaria para compilar la información primaria, con miras a desarrollar un proceso objetivo y contextualizado en el territorio y sus condiciones actuales.

Con la información base encontrada y elaborada durante la primera fase, se procede a contrastar la información secundaria disponible y, finalmente, se hace una triangulación con lo recolectado en el territorio, a partir del estudio del paisaje y basado en el criterio de experto. De esta manera, la información secundaria es puesta en discusión y actualizada en los casos en que sea necesario.

También se realiza una articulación con la dimensión socio-cultural y el proceso de participación ciudadana, desarrollando instrumentos para la recolección de información en las comunidades y con los actores del territorio, información que se incorpora en el diagnóstico, lo cual permite la trazabilidad de lo expuesto por las personas y su inclusión dentro del proceso de ordenamiento.

Uno de los métodos utilizados consiste en la combinación de las agendas de los talleres comunitarios con los recorridos de campo, es decir, que los talleres de participación comunitaria se plantean en los centros poblados o lugares de encuentro reconocidos por la población, y el equipo técnico realiza un trabajo de inspección ocular y lectura del paisaje de cada uno de los componentes del OT en sitio, lo que permite entablar una conversación localizada en cada una de las unidades territoriales que se visitan. Hacer este ejercicio de manera simultánea permite al planificador conocer el territorio, escuchar los actores que lo habitan, vivirlo de primera mano y desarrollar una perspectiva específica para cada lugar, pasando de ser un agente externo y pasivo, a tener una actitud inmersiva que amplía la comprensión de la cotidianidad del territorio.

En los municipios también suele haber una escasa articulación entre las normas de OT y las de Patrimonio, así como desconocimiento sobre la forma de incluir este tema en el

proceso del POT. Por ejemplo, en el municipio de San Andrés de Cuerquia, mediante un acuerdo emitido por el concejo municipal se derogó la protección que tenían una serie de Bienes Inmuebles, con base en el EOT del año 2000, con lo cual el municipio carece de algún tipo de regulación para dichos bienes. Asimismo, se observa que los POT incluyen los Bienes de Interés Cultural (BIC) que cuenten con declaratorias de nivel nacional, departamental, distrital o municipal o aquellas que hayan sido listadas en los POT de primera generación, para que con base en este inventario se desarrollen los respectivos Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP), que son el instrumento de planificación que determina las normas para la intervención de los BIC. A raíz de la falta de declaratorias, se opta por construir la Lista Indicativa de Bienes de Interés Cultural (LICBIC), como primer paso para la identificación y posterior declaratoria de los elementos patrimoniales identificados durante el proceso de revisión y ajuste.

En la actualidad, los Sistemas de Información Geográfica (SIG) son una herramienta esencial para el OT, que permite relacionar la información recolectada desde cada dimensión con el espacio, por lo cual siempre se realiza un trabajo conjunto con los profesionales SIG. Desde cada dimensión se aportan insumos cartográficos y se generan mapas de interés, insumos necesarios durante el proceso, ya fueran para el desarrollo del trabajo de campo, los análisis urbanos y rurales, la localización de asentamientos humanos e infraestructuras, etc.

Contar con una cartografía adecuada facilita el trabajo del equipo técnico en cada una de sus etapas. Así, en el trabajo de pre-campo se utilizan insumos cartográficos para determinar dónde se localizan los asentamientos humanos y, por ende, dirigir la posterior etapa de campo. Durante el diagnóstico se usan mapas para identificar, delimitar y caracterizar cada uno de los elementos que hacen parte de la dimensión, y en la formulación se representan, en salidas cartográficas, cada una de las decisiones tomadas a lo largo del proceso de revisión y ajuste.

4.1.3. Dimensión sociocultural y participación ciudadana

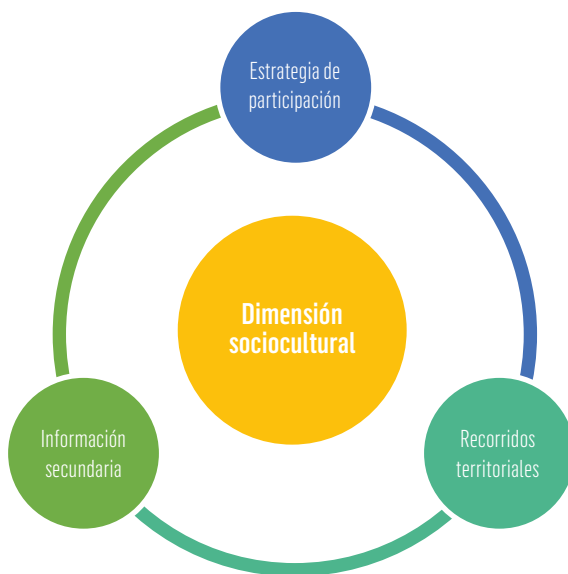
Esta dimensión busca establecer las características, distribución y dinámica de la población, la cobertura y déficits de servicios sociales básicos (educación, salud, bienestar social, recreación y deporte), así como las demandas de los actores en el territorio (Congreso de la República, 2020).

La claridad de los objetivos y alcances expuestos en el Decreto 1232 de 2020 contrasta con la ausencia de información, que hace necesario producir y contrastar las fuentes

secundarias institucionales, con la información otorgada por las organizaciones sociales, por los habitantes y la recogida mediante el criterio de experto.

El uso de información primaria tiene un rol tan relevante como el estudio de la información secundaria, el procesamiento de fuentes y datos oficiales, la lectura territorial del equipo técnico y los saberes territoriales captados mediante la estrategia de participación. Cada una de estas maneras de comprender el territorio, su contraste y evaluación son indispensables para establecer las realidades territoriales, toda vez que permiten el abordaje de la dimensión sociocultural desde una visión holística del territorio y los actores (Figura 4-3).

Figura 4-3. Triangulación de información en la dimensión sociocultural

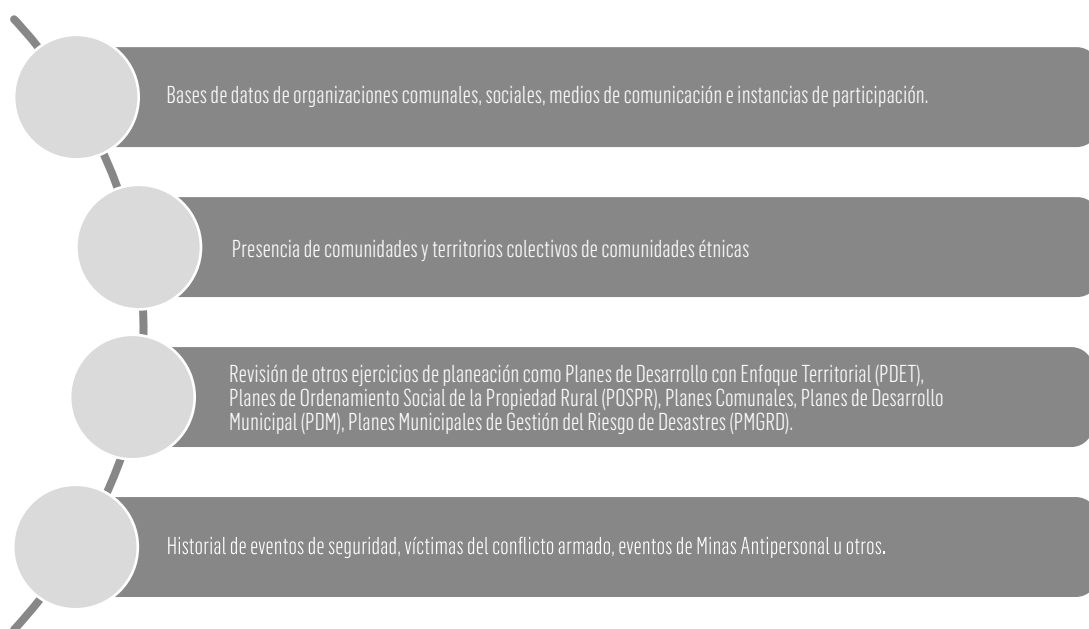


Fuente. Elaboración propia, 2024.

No hay fórmula para el abordaje territorial de la dimensión sociocultural y cada municipio ofrece particularidades en cuanto a disponibilidad de información, accesibilidad, niveles de organización social, diversidad de actores e incidencia del conflicto armado, bien sea por los efectos que dejó dicho conflicto en el territorio o por la presencia actual de actores armados ilegales.

Para iniciar el proceso de revisión, es relevante construir el mapeo de actores, además de identificar lo relacionado con el conflicto armado y factores de seguridad en el territorio. Esto se logra mediante el análisis de bases de datos, prensa y contacto previo con los pobladores de la zona. También se realiza la solicitud de información a entidades nacionales, departamentales, regionales y municipales que complementan el panorama antes de ingresar al territorio. A esta primera aproximación, se le ha denominado metodológicamente la etapa de pre-campo (Figura 4-4).

Figura 4-4. Fuentes de información previa dimensión sociocultural



Fuente. Elaboración propia, 2024.

Asimismo, se consultan los proyectos de interés nacional y departamental, y los proyectos con licencia ambiental; se consulta al departamento y a las secretarías de planeación municipal y departamental, al ANLA y las CAR. También se solicita la certificación de la presencia o no de territorios colectivos étnicos ante el Ministerio del Interior. La sistematización y contraste de esta información permite establecer las rutas de acceso al territorio, así como esbozar algunas discusiones metodológicas para el abordaje con el equipo técnico.

Otro aspecto para considerar en este momento de los procesos de revisión y ajuste de POT es que, en diversas ocasiones, las divisiones político-administrativas no corresponden a cabalidad con la realidad territorial; particularmente cuando se trata de unidades territoriales de vereda. Es necesario comprender este fenómeno para lograr unos documentos diagnósticos contextualizados, lo cual se puede lograr solicitando información de contraste a todas las organizaciones que se encuentran en estos territorios (Juntas de Acción Comunal, asociaciones, gremios), además de hacerlos partícipes de los encuentros ciudadanos en las diferentes fases del proceso de revisión y ajuste.

Como ejemplo de lo anterior se puede citar el caso del municipio de San Andrés de Cuerquia que cuenta con 26 veredas en la cartografía oficial del IGAC y catastro departamental, mientras que tiene 32 organizaciones comunitarias que se autorreconocen como veredas. Asimismo, el municipio de Ituango tiene 101 veredas catastrales y 131 organizaciones comunitarias rurales autodefinidas como veredas. La comprensión de esta situación es indispensable para la identificación de actores sociales, la planificación de los recorridos territoriales, ordenar los contenidos y las maneras de nombrar las unidades territoriales en el diagnóstico, la zonificación de los sitios donde se deben generar logísticamente los encuentros de participación ciudadana, la asignación de usos del suelo y la elaboración de contenidos programáticos.

El trabajo de campo es una oportunidad para la ejecución de la estrategia de participación, la recopilación y verificación de información primaria de todas las dimensiones, el reconocimiento de las problemáticas y potencialidades del territorio, así como para que el planeador, desde la perspectiva de las ciencias sociales, analice los paisajes territoriales existentes en el municipio.

Para realizarlo es necesaria la interacción entre los actores clave, los interesados, el equipo técnico de las diferentes dimensiones que ayudan a establecer las demandas y procesos territoriales relevantes, de tal modo que se convierta en una oportunidad para la generación de conclusiones útiles en las etapas siguientes. La Figura 4-5 presenta uno de los instrumentos empleados para recopilar información de todas las dimensiones durante el trabajo de campo y estrategia de participación.

Figura 4-5. Ejemplo instrumentos de recolección de información de las diferentes dimensiones







FECHA:	NODO:	MESA TEMÁTICA:	FACILITADOR:
		Socioeconómico	
PREGUNTAS ORIENTADORAS		RESPUESTAS	
¿Cuáles son las principales actividades económicas de la vereda o sector?			
¿En dónde se comercializan los productos?			
¿Cuáles son los medios de transporte utilizados para la comercialización de productos?			
¿Se presentan dificultades para el transporte de la producción?			
¿Cuáles son las vías más utilizadas para la comercialización de productos?			
¿Se realizan actividades de turismo? ¿De qué tipo? ¿Cuál es el atractivo principal que visitan?			
¿Cuáles son las principales formas de tenencia de la propiedad?			
¿Hay salida o llegada de población? ¿En qué grupos de edad?			
¿Qué fenómenos provocan la llegada o salida de población de forma temporal?			
¿En qué veredas o sectores se concentra más la población?			
¿Cuáles veredas han ganado o perdido población? ¿Cuáles son las causas? ¿El conflicto armado provocó movimientos de población?			
¿Hay presencia de comunidades indígenas o afro en el nodo?			
¿Se han presentado hurtos, homicidios, eventos de MAP u otros? Durante los últimos años ¿Cuántos nacimientos y defunciones se han presentado?			
¿Cuáles son las principales causas de enfermedad de la población?			
¿Se han presentado eventos de intoxicación por metales pesados, intoxicación por agroquímicos?			
¿Hay centros de salud o instituciones educativas con elevada o poca demanda? ¿Se ha presentado desertión escolar?			
¿Cuáles son las causas?			
¿Qué programas de atención en salud hay en las unidades territoriales?			
¿Cuáles son las fiestas principales que se celebran? ¿Generan algún tipo de conflicto?			
OBSERVACIONES:			

FECHA:	NODO:	MESA TEMÁTICA:	FACILITADOR:
		Ambiental	
PREGUNTAS ORIENTADORAS		RESPUESTAS	
¿Su territorio cuenta con áreas protegidas o de importancia ambiental? ¿Cuáles?			
¿Cuáles animales, árboles, palmas, plantas reconoces como representativos del territorio?			
¿Cuáles consideras que generan problemáticas para su comunidad? ¿Qué propuestas tendrías para atender las problemáticas generadas por animales, árboles palmas y plantas?			
¿Qué cambios en el clima has reconocido o vivido en tu territorio?			
¿Qué estrategias conoces en tu territorio de personas o grupos organizados para enfrentar los efectos adversos de inviernos, sequías o heladas extremas? ¿Qué propuestas tendrías para prevenir los efectos adversos del clima?			
¿Cuál de los siguientes conflictos ambientales identifica en su vereda o sector (nodo) y cuál considera que debe ser el medio para tratar de minimizarlos/eliminarlos?			
Conflicto	Existe o no	Descripción	Localización
Tala indiscriminada - deforestación			
Caza			
Contaminación de fuentes hídricas			
Quemas			
Erosión por sobrepastoreo			
Apertura de vías, movimientos de tierra.			
Proyectos generación de energía			
Cambios en el uso del suelo que hayan generado deterioro ambiental			
Otro ____			
¿Además de los anteriores reconoce cambios negativos del medio ambiente o problemas que se han agravado en los últimos años? ¿Cuáles podrían ser sus causas?			
¿Qué áreas naturales consideras que deberían protegerse de mejor manera y por qué? ¿Cuáles áreas degradadas consideras que deberían recuperarse?			

Fuente. PBOT de Ituango (2024).

Entre los datos más relevantes que deben ser recolectados en terreno, están los procesos migratorios (regionales, municipales y veredales) por grupos de edad, la población flotante, la incidencia del conflicto armado, la natalidad, la mortalidad, el estado de la infraestructura y las demandas en salud, educación, recreación y deportes que complementan la información secundaria oficial.

La información recolectada debe ser sistematizada bajo procedimientos que plasmen de forma fidedigna la visión de los actores y que recojan las discusiones del equipo técnico para el establecimiento de una línea base que se cruza con los indicadores y la información geográfica de las demás dimensiones, para permitir la constante interacción entre los profesionales y el territorio.

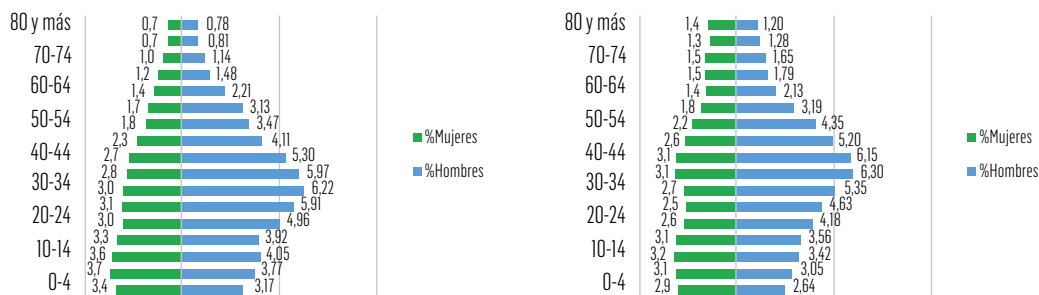
Dentro de las principales fuentes de información secundaria se encuentran el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Unidad para las Víctimas y Descontamina Colombia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior; también, las instituciones de carácter departamental y regional, como la Gobernación, las CAR, la secretaría seccional de salud, la secretaría de Educación, instituciones locales como la administración y la Personería Municipal, los planes de vida de las comunidades étnicas cuando se encuentren formulados. Se recomienda la utilización de la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) que, aunque no constituye un censo, permite generar indicadores a escala de barrios y veredas, lo que posibilita evidenciar algunos procesos territoriales de importancia para el ordenamiento.

En caso de no contar con información en estas entidades, se puede recopilar información primaria mediante la estrategia de participación.

Asimismo, la construcción de indicadores con diferentes temporalidades es un aspecto clave para esta fase, pues permite evidenciar las realidades y su circunscripción en fenómenos históricos de mediana y corta duración, que se pueden intervenir o deben ser considerados desde el punto de vista del ordenamiento territorial. Un ejemplo de lo anterior es el crecimiento intercensal de los municipios en su zona rural y urbana que, frecuentemente, permite identificar las tendencias de migración poblacional, identificar los fenómenos sociales y económicos que evidencian las tendencias de ganancia o pérdida de población y conocer los elementos del patrón de asentamiento y de las formas de ocupación del territorio.

Las pirámides poblacionales con diferentes temporalidades permiten identificar el crecimiento de grupos de edad y que, contrastados con la información primaria, evidencian las demandas de servicios públicos y sociales de la población, lo cual, en el momento de la formulación, es información útil para determinar el suelo que se debe reservar para la construcción de equipamientos, según las necesidades y el crecimiento poblacional de los diferentes grupos etarios. Por ejemplo, el municipio de Ituango muestra tendencias en los procesos de migración de población joven y adulta, reducción de la población de la primera infancia y crecimiento de personas mayores (Figura 4-6), lo que permite inferir mayor demanda de equipamientos y programas sociales asociados a la tercera edad.

Figura 4-6. Comparativo de pirámides poblacionales Ituango 2024 (izq.) – 2035 (dcha.)



Fuente. Elaboración propia, 2024 con datos del DANE 2018.

Otro aspecto clave se refiere a la población flotante, ya que puede transformar la dinámica territorial en temporadas específicas. Para esta variable, las fuentes de información pueden ser los proyectos con licencia ambiental o que realicen seguimiento a este tipo de indicadores, la institucionalidad y la información primaria. El análisis de este fenómeno permite identificar posibles problemáticas territoriales generadas por el aumento en las demandas de equipamientos o de servicios públicos. Ejemplos de este tipo de procesos encontrados en la revisión y ajuste de planes de ordenamiento, son la explotación minera informal y formal en Buriticá, que ha generado presión en el territorio por la llegada masiva de personas que realizan esta actividad, la construcción de Pequeñas Centrales Hidroeléctricas (PCH) que generan de forma temporal puestos de trabajo, las cosechas de Café que demandan cuantiosa mano de obra de otros territorios, y la construcción de la Hidroeléctrica Ituango (HI) en los municipios de su área de influencia. Es claro que este tipo de fenómenos derivan en transformaciones territoriales al generar importantes picos de atracción de trabajadores y obreros, y demandas de alojamiento temporal, servicios públicos y sociales, transporte, entre otros.

En lo que refiere a servicios sociales, los datos basados en el uso de información geográfica, estadísticas de salud pública, coberturas de salud y educación, matrícula (por instituciones educativas y sedes), deserción, recopilación de información primaria del estado de la infraestructura, ayudan al establecimiento de conclusiones territoriales actualizadas y sectorizadas. En conjunto con la dimensión funcional, la espacialización de los equipamientos e infraestructuras en la cabecera, asentamientos y la zona rural dispersa, permiten evidenciar las dificultades o potencialidades de la infraestructura para su acceso, así como dimensionar su estado y las posibles intervenciones que se deben realizar para garantizar la prestación del servicio.

En todos los municipios se realizó la consulta a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) respecto a la presencia de comunidades étnicas y territorios colectivos, así como al Ministerio del Interior con el mismo motivo y la procedencia o no de consulta previa como mecanismo de participación. Al respecto la entidad conceptúa que:

Con relación a las medidas administrativas como el caso de los planes y/o esquemas de ordenamiento territorial, su formulación, actualización y/o revisión, sus efectos jurídicos y fácticos son de carácter general y abstracto y aplican a la generalidad de los ciudadanos, motivo por lo cual tal como lo ha establecido la Corte Constitucional no es una medida susceptible de afectar directamente a los colectivos étnicos por lo cual para la misma no procede el proceso de consulta previa (...) surtido el proceso democrático, si el ejecutor de la medida advierte disposiciones en las que el impacto de su aplicación puede generar afectación directa sobre grupos étnicos, deberá solicitar la determinación de procedencia de la consulta previa (Ministerio del Interior, 2023).

De acuerdo con lo anterior, y ante la ausencia de medidas que pudiesen afectar a los colectivos étnicos, se tomó como metodología para aquellos municipios con presencia de comunidades étnicas, la ejecución de una estrategia de participación amplia y democrática, apropiada culturalmente y con enfoque de acción sin daño, con la vinculación de las comunidades étnicas en espacios generales y otros de carácter específico que incluyeron, en diversas ocasiones, las visitas a sus territorios colectivos, a fin de identificar sus problemáticas, necesidades y potencialidades territoriales.

4.1.4. Dimensión económica: diagnóstico económico con perspectiva territorial

Desde el punto de vista de la planeación territorial, los análisis económicos se interesan por observar las potencialidades y los conflictos del territorio, de tal manera que le permita al instrumento de planeación (POT) la formulación de alternativas para posibilitar un uso del suelo que potencie las cualidades del territorio y prospecte posibles soluciones para los conflictos.

A su vez, los análisis económicos permiten que los actores institucionales, sociales y económicos del territorio, observen los usos del suelo y los aprovechamientos económicos que pueden realizar, conserven el equilibrio natural, garanticen el acceso a los servicios ecosistémicos y propicien la equidad social.

La metodología utilizada para el estudio de la dimensión económica, desde la perspectiva territorial, se basó en el cruce y la interpretación de la información arrojada por seis fuentes principales: el documento de Sistema Urbano Regional de Antioquia, la base de

datos catastral y su expresión en el mapa predial, el mapa de coberturas del suelo, las evaluaciones agropecuarias actualizadas (EVAS), la información económica sectorial (PIB municipal, línea de miseria y de pobreza, NBI, IPM, Seguridad Alimentaria, entre otros, cuando están disponibles y actualizados) y la información obtenida durante el proceso de participación ciudadana.

La caracterización funcional del sistema urbano regional de los municipios se realiza a partir de los aportes del documento “Sistema Urbano Regional de Antioquia”, realizado por la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, y la Gobernación de Antioquia (2010). Este documento, realiza una descripción de las tipologías de los asentamientos humanos en el departamento, sus dinámicas de redes y flujos, las interrelaciones, sus vínculos, oferta y demanda de bienes y servicios, lo cual permite una aproximación al entendimiento de la integración urbano-regional, a partir de los factores de concentración y dinámica, y de las restricciones biofísicas y físico-espaciales del territorio. Define, a su vez, la baja, media o alta integración de los asentamientos con otras unidades territoriales.

Por su parte, la caracterización de la funcionalidad rural se realiza con base en el documento del POT que está en actualización, en la información recolectada mediante los recorridos de campo, el criterio de experto, los análisis de la dimensión de movilidad y de transporte, y la información proporcionada por los habitantes en el marco del proceso de participación ciudadana.

El mapa predial, generado a partir de la información de catastro departamental, permite observar el estado de la tenencia de la tierra urbana y rural. Con ello, es posible visualizar cuáles son las zonas de los municipios cuyas tierras se encuentran en microfundio, minifundio, en pequeña propiedad, en mediana propiedad y en gran propiedad, según la delimitación generada por el Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia, establecida por el IGAC en el año 2012.⁵

Cada una de estas zonas, configura, con frecuencia, un paisaje territorial, un sistema de poblamiento y unos sistemas agropecuarios, forestales, minero-energéticos o ecosistémicos, que dan una perspectiva de los diversos aprovechamientos económicos dados al suelo, lo que en última instancia evidencia cuáles son los flujos económicos territoriales. Cuando el mapa predial se cruza con la información generada por el mapa de coberturas del suelo, se realiza un relacionamiento entre las categorías prediales con la cobertura existente. El resultado de este cruce de variables permite observar cuáles son los usos específicos de los suelos y sus tecnologías de aprovechamiento. Así, la información carto-

5 Microfundio: inferior a 1 ha y entre 1 a 3 ha; Minifundio: entre 3 a 5 ha y entre 5 a 10 ha. Pequeña propiedad: entre 10 a 15 ha y entre 15 a 20 ha. Mediana propiedad: entre 20 y 50 ha y entre 50 a 100 ha. Gran propiedad: entre 200 a 500 ha y entre 500 a 1000 ha y entre 1000 a 2000 ha (IGAC, 2012).

gráfica asociada al cañón del río Cauca, por ejemplo, demuestra que la gran propiedad está relacionada con coberturas boscosas y con pastos limpios o arbolados, asociados en ocasiones a ganadería extensiva o a potrerización para la especulación con la tierra.

Por su parte, las tenencias de microfundio, el minifundio y la pequeña propiedad se encuentran asociadas al hábitat campesino, al mosaico de cultivos, mosaico de cultivos con pastos, cultivos de pequeña escala de especies menores, maderables y ganadería de subsistencia. Asimismo, se puede verificar que la mediana propiedad se asocia a cultivos permanentes como la caña y el café que, con frecuencia, son los productos de mayor movilidad económica en los municipios.

Cruzados los mapas de la estructura predial y las coberturas del suelo, las evaluaciones agropecuarias y la información sectorial aportan los datos estadísticos asociados a las tecnologías de aprovechamiento del suelo: cuáles son las áreas (en ha) aprovechadas para cultivos permanentes, transitorios, bosques maderables, canteras o minería, entre otros. De igual manera, cuáles son las áreas (en ha) aprovechadas en los territorios para lo pecuario, sea extensivo o estabulado, sea de especies menores o especies mayores.

Las coberturas del suelo también ofrecen datos en torno a los tejidos continuos (urbanos o rurales) existentes en el territorio, por lo que se pueden asociar los datos económicos a estos poblamientos, en lo que respecta al índice de pobreza multidimensional, la seguridad alimentaria, las coberturas de servicios sociales, las necesidades básicas insatisfechas, entre otras.

La información sectorial y los indicadores económicos con que cuentan los municipios, que a menudo son insuficientes y, en algunas ocasiones, contradictorios, permite observar cuáles son los recursos ecosistémicos y económicos que garantizan la economía institucional y social. Esta información, se extrae a partir de información secundaria, como los planes de desarrollo municipales, los estudios de impacto ambiental (EIA) de proyectos de desarrollo implantados en los territorios, el anuario estadístico de Antioquia, investigaciones académicas y por los sistemas de información institucionales como el SISBEN, el DANE, el DNP, los Servicios de Empleo, los indicadores de NBI, el Índice de Pobreza Multidimensional, el coeficiente GINI de ingreso y de tierras, entre otros.

Una de las principales dificultades para la comprensión de los datos económicos de municipios cuyas principales actividades de intercambios son basados en la oferta rural es que, con frecuencia, la información institucional se encuentra enfocada solo en la cabecera municipal, bajo la denominación de cabecera-resto, sin discriminación territorial por veredas, corregimientos o centros poblados.

Esta dificultad se subsanó parcialmente, en los documentos técnicos de diagnóstico de los POT realizados por los equipos técnicos de la Universidad Nacional de Colombia, para mayor comprensión de la ruralidad concentrada y dispersa, con el procesamiento, análisis e inclusión de los datos de la Base de Datos del SISBEN que, aunque no constituye una fuente autorizada para generar indicadores poblacionales, socioeconómicos y culturales, sí garantiza la contrastación y espacialización de los datos, lo cual permite una lectura territorial de la ruralidad, puesto que su discriminación espacial contempla los corregimientos, veredas, centros poblados y la ruralidad dispersa.

Sin embargo, y como se explicó en el numeral anterior de la dimensión sociocultural, es frecuente que la manera como se nombran la división política en la base de datos del SISBEN no corresponde con los nombres de las unidades territoriales empleados en la base de datos catastral, en los Planes de Desarrollo y en los POT y, además, en las veredas o sectores nombrados culturalmente por las comunidades. Esto nos enfrenta como metodólogos a cruzar los análisis aportados por cada base de datos y complementar sus datos referenciales con la lectura territorial, los paisajes observados en los recorridos de campo y la información aportada por los ciudadanos en la estrategia de participación comunitaria.

El ejercicio de contraste tiene como objetivo relacionar los nombres diferenciados de las unidades veredales, comprendiendo cómo son denominados en la información oficial, aunque sea contradictoria, y las toponimias culturalmente generadas por las comunidades, con el fin de espacializar los datos de manera adecuada y contextualizada.

Como consecuencia de las inconsistencias presentadas en las maneras en que se nombran los territorio, metodológicamente se opta por referenciar los análisis a nodos territoriales o a zonas homogéneas, es decir, zonas con un comportamiento ecosistémico, territorial, social y económicamente similares que coinciden con paisajes, en los cuales se ubican los análisis y la lectura espacial del territorio.

Es claro que la calidad de la información institucional sobre los municipios en ordenamiento adolece de una visión territorial rural, lo que dificulta la interpretación de los flujos económicos y sociales y el entendimiento de las economías del territorio, que en su mayoría no se reflejan en los indicadores institucionales por su alto grado de informalidad. Sin embargo, la misma información institucional posibilita el análisis a nivel municipal, puesto que se obtienen datos que, contrastados con las fuentes mencionadas, generan un acercamiento a las dinámicas económicas y de poblamiento del territorio.

Desde este punto de vista, el investigador social que realiza la interpretación de las variables económicas y su relación con lo ambiental y lo territorial plantea un importante reto en la lectura territorial y de paisaje.

Asimismo, como una de las informaciones de mayor trascendencia, se encuentra la información obtenida de la participación ciudadana, la cual permite observar las principales carencias y desafíos que, a nivel económico, enfrentan las comunidades para garantizar sus mínimos vitales. A su vez, la estrategia de participación posibilita el diálogo, la observación de los datos referentes en perspectiva de la vida cotidiana, de las necesidades sentidas por quienes habitan el territorio, de las perspectivas que los ciudadanos consideran como soluciones a sus carencias y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En el caso de las dimensiones económica y sociocultural, es indispensable contrastar estas fuentes con información histórica y antropológica. Así, la variable tiempo, la historia, contrastada con la lectura espacial y territorial, permite entender los flujos históricos del territorio, observar causas-raíz de los conflictos y de las maneras de ocupar. El componente histórico, sobre todo en territorios que son cruzados por el conflicto socioeconómico, socioambiental y político, se expresa en el territorio y en el poblamiento, y genera unas economías que configuran sistemas de poblamientos, tecnologías de producción, posibilidades, redes sociales, exclusión e inequidad.

4.1.5. Dimensión institucional: capacidad del municipio para gestionar el territorio

La capacidad de gestión institucional de la administración municipal es esencial para el éxito en la implementación del POT, por lo que entender su desempeño permite saber si el desarrollo del municipio es planificado, sostenible, participativo y eficiente.

Al realizar el análisis de las dinámicas financieras del municipio, se pueden observar las capacidades municipales para asumir la gestión territorial, el control urbanístico y la ejecución de las políticas, los programas y los proyectos con los cuales se va a ordenar el territorio mediante el instrumento del POT.

Para realizar este análisis, se estudian los movimientos de los pasivos y el patrimonio del municipio, en un período que permita observar su desempeño en el tiempo. Así, se evalúa el respaldo de las deudas en los activos, situación que indica la salud financiera y la posibilidad de apalancarse con deuda. Si los activos respaldan con solvencia la deuda municipal, se puede concluir que, con una muy buena administración y planeación financiera, es posible generar réditos para el municipio.

Asimismo, se evalúan los estados financieros del municipio en un período de tiempo, según el comportamiento contextual y la información existente; usualmente por períodos de 4 años. Se observan sus ingresos totales, frecuentemente basados en las transferencias, el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Sistema General de

Regalías (SGR) y los ingresos fiscales. Mediante esta evaluación se observan las tendencias de crecimiento o decrecimiento financiero del municipio, considerando las variaciones temporales, para realizar un balance del período actual y hacer proyecciones en el marco temporal del POT.

De igual manera, se estudia la destinación de los ingresos, por lo general, orientados a inversión social en salud, agua potable y saneamiento básico, educación, pensiones de los empleados de las entidades territoriales, alimentación escolar y propósitos generales. En este mismo sentido, se evalúan las variables que permitieron este desempeño, con base en la información de ingresos totales del municipio, en precios corrientes en millones de pesos, aportados por los informes de desempeño de la Contaduría General de la Nación.

Se evalúa, además, el comportamiento del gasto municipal en el mismo período de análisis. Se observan las variaciones positivas o negativas y su relación con los ingresos recibidos, al igual que el gasto social y el de administración u operacional, y el destinado a depreciaciones y amortizaciones.

Luego de analizar individualmente los ingresos y los gastos del municipio, es importante contrastarlos para estimar los resultados correspondientes a cada año contable, mediante un análisis de déficit o superávit, considerando año a año si el balance es positivo (cuando los ingresos superan los gastos) o deficitario (cuando el gasto supera el ingreso). Se identifican, también, las variables que presionan este comportamiento y si el superávit se debe a la baja ejecución o a la correcta administración del recurso.

Posteriormente, se aplican las mediciones del Índice de Desempeño Fiscal (IDF), que considera dos dimensiones: resultados fiscales y gestión financiera territorial (con un peso del 80 %), que tiene en cuenta aspectos como la dependencia de las transferencias, el ahorro corriente y el endeudamiento de largo plazo; y la ejecución de ingresos y gastos, el nivel de holgura y las bonificaciones por gestión de recursos propios (peso del 20 %).

El IDF⁶ está reglamentado por el DNP e identifica, según las capacidades iniciales de cada municipio, a qué grupo pertenece, clasificándolos en 5 grupos diferentes de acuerdo con su nivel: alto (G1), medio alto (G2), medio (G3), medio bajo (G4) y bajo (G5). Según la metodología, la clasificación considera variables como la densidad empresarial, el valor agregado promedio, el tamaño de la población y los ingresos, tanto tributarios como no tributarios, entre otros.

6 Medición del desempeño de la gestión financiera de las entidades territoriales que da cuenta de la sostenibilidad financiera a la luz de la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la capacidad de gestión financiera en los municipios y departamentos del país (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

En el diagnóstico del POT, el profesional socioeconómico identifica en qué grupo se clasifica el municipio y las variaciones en el tiempo que ha tenido esta calificación, de manera que pueda interpretar si el municipio evoluciona, se mantiene o retrocede en su calificación. De igual manera, el indicador permite hacer contrastes y comparaciones con el desempeño de otros municipios a nivel regional, departamental o nacional.

A través de la razón entre los pasivos y los activos totales estudiados en los anteriores apartados, se calcula también el índice de endeudamiento, la solvencia financiera (patrimonio/pasivos totales), entre otros. Otro indicador que permite caracterizar las finanzas municipales es la liquidez financiera a corto plazo (activos corrientes/pasivos corrientes), la cual indica la capacidad que tiene el municipio para cubrir sus deudas de corto plazo con activos rápidamente liquidables.

Otra variable importante para observar las capacidades técnicas de la entidad territorial, son los datos asociados a la gobernanza. La gobernanza puede ser estudiada a partir de la Medición del Desempeño Municipal (MDM), cuyo objetivo es cuantificar la gestión y los resultados de las administraciones locales, la calidad de gasto y la inversión orientada a resultados de desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Se considera importante medir el desempeño municipal, sobre todo para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que aumenten el desarrollo territorial equilibrado y sostenido, para incentivar el liderazgo de las entidades territoriales en la gestión de los nuevos retos a los que se enfrentan y para mejorar la relación Estado-ciudadano (DNP, 2021b). Así, en el período del tiempo analizado, se aplica la medición del MDM, analizando la calificación obtenida por el municipio.

En este mismo sentido, se evalúa la capacidad del municipio para ejecutar su Plan de Desarrollo que, en última instancia, permite analizar si la entidad territorial tiene capacidad para la ejecución de los programas y proyectos que el POT defina. Se evalúa la ejecución del plan de desarrollo línea a línea, sus programas y proyectos, cuantificando el presupuesto invertido y si el accionar de la inversión coincide con lo planificado o se distancia en acciones deslindadas del proceso planificador. Esto permite observar las coincidencias entre lo planificado y lo ejecutado, la capacidad de ejecución y la administración del recurso.

En relación con lo anterior, se encuentra una dificultad constante en los municipios que fueron objeto de la actualización del instrumento planificador: los programas y proyectos de los planes de desarrollo no coinciden con las políticas, programas y proyectos definidos por el POT. Esta dificultad permite observar una incomprensión de las administraciones locales de la jerarquía de los instrumentos de planeación y de la obligatoriedad, que tienen por ley los alcaldes electos, de hacer coincidir las orientaciones que realizan

los instrumentos de largo plazo para la planeación del territorio, con las acciones de sus planes de gobierno y los Planes de Desarrollo Municipales.

En última instancia, la dimensión institucional identifica si existen problemáticas de concurrencia con otras autoridades que tienen competencias sobre el territorio (Parque Nacionales, Autoridades Ambientales, proyectos de interés nacional, autoridades étnicas, Agencia Nacional de Minería, entre otros actores). Se analizan las tensiones existentes, el contexto de los procesos de conservación o aprovechamiento de los recursos naturales, con el objetivo de entender la capacidad de gestión institucional para establecer los aspectos que se requieren fortalecer con el fin de garantizar la implementación del POT. De igual manera, se hace una descripción de la existencia o no de los conflictos limítrofes con los municipios o los departamentos lindantes con el territorio que se encuentra en ordenamiento. El procedimiento para establecer con certeza la existencia o no de estos conflictos por fronteras es solicitar información al respecto al IGAC, a la Asamblea Departamental (cuando se trate de municipios pertenecientes al mismo departamento) o al Congreso Nacional de la República, para municipios cuyos límites territoriales involucran dos departamentos o más.

4.1.6. Síntesis del diagnóstico territorial

De acuerdo con el Decreto 1232 de 2020, la síntesis del diagnóstico comprende las principales necesidades, problemáticas y potencialidades del municipio resultado de la valoración de la situación actual desde una perspectiva integral y no sectorial. Esta síntesis permite identificar un patrón de ocupación para así, en la siguiente etapa de formulación, definir políticas, programas, planes y proyectos que atiendan su situación particular a corto, mediano y largo plazo. Por ejemplo, un municipio con gran riqueza hídrica presenta una fortaleza en recursos naturales que deben conservarse, pero, a su vez, puede tener mayor vulnerabilidad a eventos amenazantes como inundaciones y avenidas torrenciales que podrían incidir en la formulación de proyectos de prevención y gestión del riesgo.

La síntesis del diagnóstico se plantea como un taller amplio, en el que participan todos los integrantes del equipo técnico discutiendo los principales hallazgos de cada dimensión. De esta manera, se encuentran relaciones entre las dimensiones, lo cual permite abordar las causas y consecuencias de las dinámicas territoriales con una mirada interdisciplinar, para así evidenciar las lógicas subyacentes a los modos de ocupación y uso del suelo.

Al mismo tiempo, este ejercicio posibilita que cada miembro del equipo técnico tenga una imagen holística del territorio, dando lugar tanto al ajuste de algunas conclusiones del diagnóstico de su dimensión de análisis como al tránsito a una formulación en la que sean

tenidas en cuenta las diferentes variables susceptibles de ser afectadas por cada una de las decisiones tomadas sobre el territorio.

Es indispensable espacializar la información y establecer esta síntesis en información cartográfica con el desarrollo de mapas síntesis de diagnóstico que representen las problemáticas, tensiones, modos de ocupación y dinámicas territoriales, a partir de los cuales se tiene el escenario de partida para la fase de formulación, en la que se establecen las problemáticas y potencialidades que ofrece la ocupación. Igualmente, la cartografía permite realizar la superposición de las dimensiones y evidenciar nodos o concentraciones de tensiones territoriales, y esto aporta los insumos que permiten la toma de decisiones con un abordaje integral.

4.2. Formulación

La etapa de formulación de la revisión y el ajuste del POT, de acuerdo con el Decreto 1232 de 2020 (compilado en el Decreto 1077 de 2015), comprende el proceso de toma de decisiones para el ordenamiento del territorio, así como la ruta de adopción que contempla la concertación, consulta, aprobación y posterior adopción. La formulación del POT se fundamenta en los resultados del diagnóstico.

Metodológicamente, para la fase de formulación es fundamental el trabajo interdisciplinar, en especial en dos escenarios claves: la síntesis del diagnóstico (presentada en el numeral anterior) y la elaboración del contenido estratégico. Partiendo del entendimiento interdisciplinario obtenido en la etapa de diagnóstico mediante la revisión de información, las visitas de campo y la comunicación con los entes territoriales y la comunidad, puede establecerse un modelo territorial y las líneas temáticas que orientan la formulación del POT.

Este diálogo interdisciplinar es una constante a lo largo de todo el proceso planificador y se intensifica en la etapa de elaboración del contenido estratégico que se enlaza con la síntesis del diagnóstico. De esta manera, los elementos de dicho contenido se desarrollan desde cada dimensión y son socializados con la totalidad del equipo en un taller de formulación, en el cual se produce una estructura general conjunta, de manera tal que los postulados de cada dimensión sean coherentes entre sí y se logre cohesionar la imagen objetivo del territorio, la visión territorial, el modelo de ocupación y las políticas, objetivos y estrategias propuestos.

Posteriormente, se establecen zonas homogéneas que presentan dinámicas ecológicas y sociales similares e interacción y prestación de servicios ambientales, que a su vez

funcionan como un conjunto de elementos que sustentan la cotidianidad de las comunidades allí asentadas. Estas zonas se encuentran relacionadas con la Estructura Ecológica Principal (EEP), la cual está compuesta por ecosistemas estratégicos y cuya protección es clave para lograr el equilibrio ambiental del desarrollo territorial. Los elementos de la EEP deberían constituir áreas de protección y conservación, sin embargo, en algunos procesos de concertación se han acordado otros usos dentro de la EEP, como los usos agroforestales y dotacionales.⁷

Para los elementos constitutivos de la EEP, se deben acoger y presentarse criterios de manejo y restricciones, de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Planes de Manejo. En caso de no contar con este, los criterios de manejo se establecerán según lo estipulado en los objetivos de conservación de su declaratoria hasta contar con la existencia de este instrumento.

Las zonas homogéneas no necesariamente marcan puntos límites con diferencias radicales entre los recursos naturales presentes, sino que, en conjunto con las demás dimensiones, permiten entender las dinámicas territoriales, el patrón de poblamiento y la relación de las comunidades con el entorno. Dos ejemplos que ayudan a comprender estas dinámicas se presentan a continuación:

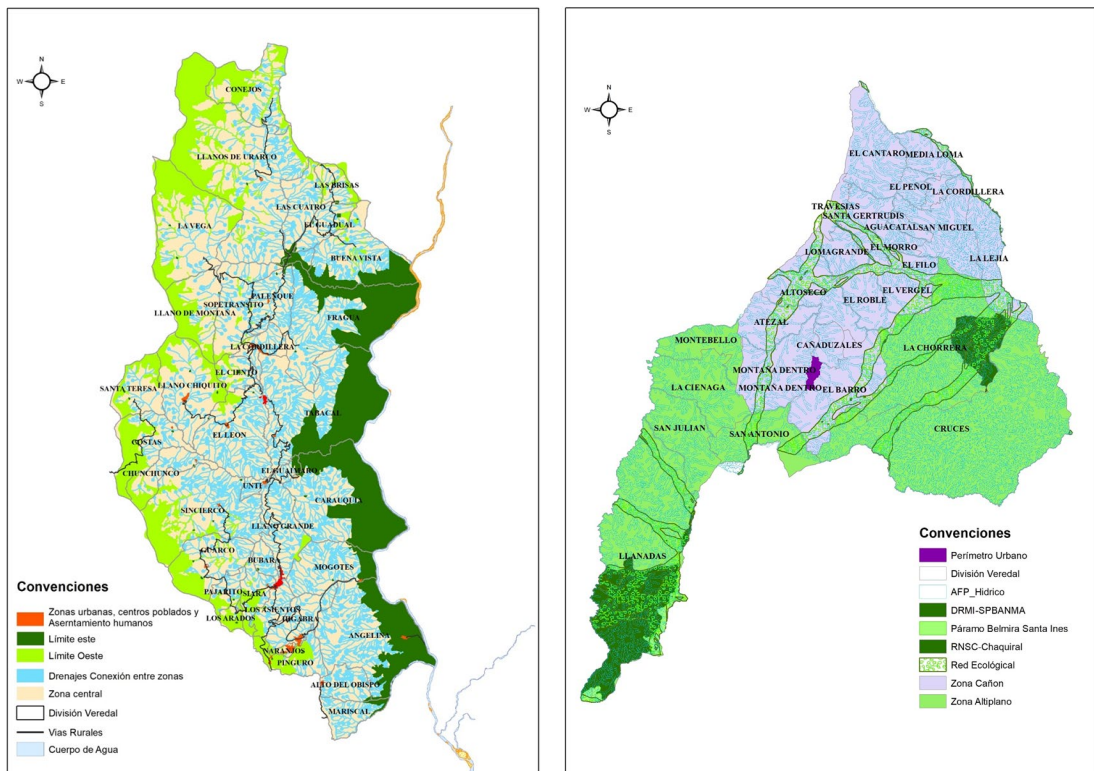
En primer lugar, el municipio de Buriticá presenta una dinámica con tendencias homogéneas en sentido norte-sur y diferenciadas en sentido oriente-occidente.⁸ Así, la franja oriental del municipio se encuentra delimitada por el río Cauca, el DRMI del Bosque Seco del Occidente Antioqueño y el área de influencia de la HI. Esta zona presenta baja ocupación, zonas con alta pendiente y ecosistemas estratégicos principalmente asociados al bosque seco tropical. En contraste, en la franja central del municipio se encuentran la mayoría de los asentamientos humanos rurales, las zonas urbanas y los desarrollos viales; de igual manera, se concentran en esta franja las actividades agropecuarias y mineras. Por su parte, en la franja occidental se caracteriza por presentar las zonas de mayor altitud del municipio, se concentran los nacimientos de las principales fuentes hídricas, el bosque de niebla y la iniciativa de conservación de la Serranía de Buriticá. Estas tres franjas diferenciadas entre sí, se comunican principalmente por los corredores de las quebradas que fluyen en sentido occidente-oriente, hasta desembocar en el río Cauca, y presentan un conjunto de interacciones entre los habitantes del territorio y los sistemas naturales estructurantes (Figura 4-7 izq.).

7 Estos acuerdos se lograron para zonas definidas como determinante ambiental, pero que no corresponden a áreas protegidas, como es el caso del Esquema de Conectividades Ecosistémicas y la Reserva de los Recursos Naturales de la Zona Ribereña del Río Cauca definidas por Corantioquia.

8 Esta situación también se ejemplifica en el capítulo 3.2.1 del presente libro, en el que se muestra la relación entre la lectura del territorio y el modelo de ocupación definido.

En el segundo ejemplo se encuentra el municipio de San Andrés de Cuerquia, que presenta un modelo territorial diferente a partir de sus unidades de relieve: por una parte se presenta el altiplano del norte de Antioquia, caracterizado por sus sistemas colinados, riqueza hídrica, la zona de protección del DRMI del Sistema de Páramos y Bosques Altoandinos del Noroccidente Medio Antioqueño y la RNSC Chaquiral y con zonas con asentamientos humanos dispersos, dedicados sobre todo a la ganadería lechera. Por otra parte, se presenta el cañón del río San Andrés con zonas de alta pendiente, mayor concentración de asentamientos humanos sobre ambas laderas de la cuenca y con vocación agrícola, en especial de café y caña (Figura 4-7 dcha.). Estos dos ejemplos sirven para ilustrar cómo cada municipio presenta características diversas en la ocupación del territorio, en estrecha relación con sus recursos naturales y con las dinámicas socioeconómicas que los inciden.

Figura 4-7. Modelo de ocupación desde el componente ambiental Buriticá (izq.) y San Andrés de Cuerquia (dcha.)



Fuente. EOT de Buriticá (2023) y EOT de San Andrés de Cuerquia (2024).

Con este panorama, se da paso al desarrollo de los demás contenidos del componente general, así como los componentes urbano y rural. Este ejercicio permite la cohesión y articulación de los componentes de la formulación. Para la dimensión funcional, es de suma importancia la coordinación con las demás dimensiones, pues temas como los perímetros urbanos, los usos del suelo, los tratamientos urbanísticos, las zonas de protección ambiental o de riesgo, la localización de infraestructuras, etc., están condicionados por los planteamientos hechos desde cada una de las dimensiones.

En el componente general se desarrollan dos elementos de suma importancia para el ordenamiento a largo plazo de los territorios: el modelo de ocupación y la clasificación del suelo; ambos son definidos como normas urbanísticas estructurales del POT y requieren de la superposición de elementos de las diferentes dimensiones para la toma de decisiones.

La correcta identificación de los elementos que poseen algún tipo de jerarquía normativa, o que a raíz de los hallazgos del diagnóstico requieran de acciones de protección o conservación, así como la prevención de posibles conflictos por uso del suelo (por ejemplo, permitir usos urbanos en suelos de protección ambiental o en zonas de riesgo no mitigable, o definir usos rurales que vayan en detrimento de los servicios ambientales o de la producción primaria) deben ser el punto de partida para la definición del modelo de ocupación y para la delimitación de los perímetros en la clasificación del suelo, dividiendo el territorio municipal en suelos urbanos, de expansión urbana y suelo rural.

En el componente urbano se definen los criterios de la delimitación del –o los– perímetros urbanos y las restricciones y consideraciones para el desarrollo de los suelos de expansión urbana. Por su parte, para el componente rural se definen las categorías de protección:

- a. Áreas de conservación y protección ambiental: áreas SINAP, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica y ecosistemas estratégicos.
- b. Áreas para la producción agrícola ganadera y explotación de los recursos naturales: incluye las clases agrológicas definidas por el IGAC como categorías I, II y III y, en general, los terrenos que deban ser mantenidos para su destinación a estos usos.
- c. Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural: incluye los sitios declarados como bienes de interés cultural.
- d. Áreas del Sistema de servicios públicos domiciliarios: zona de utilidad pública.
- e. Áreas de amenazas y riesgos: áreas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos.

Asimismo se delimitan las categorías de desarrollo restringido:

- a. Suburbano: mezcla de actividades urbanas y rurales.
- b. Áreas para la parcelación de vivienda campestre.
- c. Centros poblados rurales.
- d. Localización de equipamientos.

A partir de lo establecido en el componente general, desde la dimensión ambiental se complementa y apoya la zonificación de usos del suelo y se implementan las restricciones y criterios de manejo ambiental para los componentes urbano y rural del POT.

Por su parte, respecto a la dimensión sociocultural y a la participación, para la fase de formulación, la principal acción es la implementación de la estrategia de participación social y la generación de datos sociales, culturales y económicos que les permitan a las otras dimensiones tomar decisiones sobre el territorio. En este sentido, aunque la estrategia de participación es transversal en todas las fases y se aborda mediante metodologías adecuadas a las características culturales, de movilidad, económicas y del lenguaje de las comunidades étnicas, en la fase de formulación es definitiva, puesto que las decisiones sobre el territorio implican la socialización, participación y conciliación de los diversos intereses sobre el aprovechamiento del territorio y la necesidad del equilibrio ambiental y la equidad social.

Así, el profesional social plantea una estrategia de participación amplia, que promueva la creación de consensos territoriales mediante la interlocución con los actores comunitarios, institucionales y étnicos, y que logre concertar los intereses de los actores que habitan o tienen incidencia en el municipio, para que su visión (cuando sea técnica y jurídicamente viable) sea incorporada al instrumento.

En lo que respecta al aporte de datos para la toma de decisiones espaciales, el resultado de estas actividades debe ser una comprensión profunda de las dinámicas territoriales de la población y su incidencia en lo ambiental, la prestación de servicios públicos y sociales, así como su exposición a amenazas en el territorio que permiten establecer datos y construir los procesos de una forma compleja y adecuada para obtener conclusiones territoriales para la planificación.

La dimensión sociocultural se enfoca, entonces, en el desarrollo de los principales indicadores cualitativos y cuantitativos que puedan ser contrastados con otras dimensiones y en la lectura territorial construida de información primaria, secundaria y lectura del equipo técnico. Estos análisis se expresan, como se ha mencionado, en la construcción de la imagen objetivo del municipio y en la identificación de sus principales tensiones fuerza, para generar y animar la discusión interdisciplinaria del equipo técnico.

De igual manera, tiene como una de sus estrategias principales la consolidación de información territorial que aporte a las decisiones de las dimensiones ambiental y funcional en los componentes urbano y rural, las focalice territorialmente y oriente la determinación de usos del suelo, programas y proyectos que tengan en cuenta la complejidad territorial, la relación y las formas de apropiación de las comunidades y actores con el sistema biofísico.

En este sentido, las dimensiones sociocultural y económica aportan con indicadores a la del componente programático, cohesionando el enfoque técnico con los intereses de los actores del territorio y consultando con la institucionalidad local, quienes serán los encargados de la ejecución del POT.

En esta fase cobran relevancia los indicadores multitemporales de población, así como la construcción de información espacializada y con una escala mayor a la municipal que dan sustento a decisiones de ordenamiento.

Metodológicamente, la consolidación de indicadores de diferentes escalas temporales, en lo que se refiere a la población y prestación de servicios, pueden evidenciar las condiciones territoriales y su desarrollo, así como la lectura de los procesos históricos que evidencian estas trayectorias de cambio.

Con respecto a la capacidad institucional, en términos financieros y de gestión, se establecen contenidos programáticos que fortalezcan estos aspectos, así como programas y proyectos que correspondan con la capacidad de los municipios, la identificación de actores con lo que se pueden ejecutar y financiar los recursos para los proyectos.

Dichos programas y proyectos a definir en la formulación del POT, constituyen el programa de ejecución del instrumento. Este programa de ejecución, es una herramienta fundamental para que el municipio pueda iniciar la implementación del POT, teniendo claridad sobre las actuaciones y acciones a realizar, los tiempos para su ejecución, los costos estimados, las dependencias y los actores responsables.

El programa de ejecución debe estar articulado con el contenido estratégico definido en el componente general del POT, esto quiere decir, que todos los programas y proyectos que se formulen, deben estar asociados⁹ a una política, a un objetivo y a una estrategia de largo plazo del POT, y así aportar a la consolidación del modelo de ocupación y de la imagen objetivo o visión territorial.

9 Esta relación entre el programa de ejecución y el contenido estratégico del POT es conocida como articulación de fines y medios, y se desarrolla con más detalle en el capítulo 5 de este libro.

4.3. Conclusiones

La ejecución de la revisión y ajuste de un POT requiere de información primaria y secundaria actualizada, especializada y construida con los actores; cualquier estrategia metodológica debe pasar por un equipo técnico interdisciplinario que, en interacción constante con el territorio, los actores y entre sí, con miras a consolidar estrategias de abordaje, generan un diagnóstico y una formulación que corresponda con las problemáticas y potencialidades de cada municipio. Donde, en todo caso, es recomendable realizar etapas previas a las definidas en la normativa, como la de pre-campo, con la finalidad de identificar las carencias de información en las administraciones municipales.

Una estrategia de participación amplia y la creación de escenarios para la discusión de las decisiones territoriales es indispensable para la implementación y sostenibilidad del instrumento, al igual que la creación previa de consensos facilita las discusiones en la ruta de adopción.

Es imprescindible aplicar un enfoque interdisciplinario para abordar la dimensión funcional, puesto que es interdependiente de otras dimensiones (sociocultural, económica, ambiental, institucional), para comprender las dinámicas y problemáticas del territorio, lo cual asegura que las decisiones tomadas sean coherentes y efectivas.

Entender el sistema de poblamiento y los comportamientos socioespaciales es fundamental para la toma de decisiones en el ordenamiento territorial. Un punto de partida para esto es la identificación de tensiones territoriales, como lo son los mapas de estructura predial que permiten observar, para el caso del cañón del río Cauca, la gran concentración de la tenencia de tierra en la categoría de la gran propiedad, la inexistencia de tierras para el campesinado, y el comportamiento de la población del territorio, mediante centros poblados que sirven de nodos de una ruralidad dispersa, la cual, en su mayoría, está conformada por familias que no cuentan con un acceso adecuado a tierras.

4.4. Referencias

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Imprenta Nacional de Colombia. https://www.researchgate.net/profile/Juan-Munoz-Mora/publication/237428231_Atlas_de_la_Distribucion_de_la_Propiedad_Rural_en_Colombia/links/53d7b1680cf2e38c632ddf3c/Atlas-de-la-Distribucion-de-la-Propiedad-Rural-en-Colombia.pdf.
- Aprile, J. (1992). *La ciudad Colombiana*. Fondo de Promoción de la Cultura.
- Congreso de la República. (2020). Decreto 1232 de 2020. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al

artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015. Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

Congreso de la República. (1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>

Congreso de la República. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Índice de Desempeño Fiscal (IDF). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bolet%C3%ADn%20de%20Resultados%20%C3%8Dndice%20de%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202019%2029072020.pdf>

Ministerio del Interior. (2023). Respuesta a la solicitud de procedencia de consulta previa municipio de San Andrés de Cuerquia.

5. Del papel al territorio: la implementación del POT

Juan Sebastián Hernández Hernández

El ordenamiento y los procesos de planeación para los territorios se materializan con la ejecución y puesta en marcha de los programas y proyectos que se plantean, los cuales a su vez inciden en la consecución de objetivos y apuestas definidas. Este capítulo pretende estudiar y analizar la que sería la última –o primera– etapa en el proceso de revisión y ajuste de un POT: la implementación, la cual viene acompañada del seguimiento y la evaluación. Para esto, en primer lugar, se presentará de manera conceptual y normativa la etapa a la que se hace referencia; en segundo lugar, se analizarán estudios de caso relacionados con la implementación de los POT desde dos perspectivas: el seguimiento y la evaluación de los POT y los planteamientos de los POT en contraste con la realidad de los territorios; en tercer lugar, se revisarán las diferencias encontradas entre los POT y los planes de desarrollo municipales (PDM); en cuarto lugar, se analizará la implementación de los POT a través de sus instrumentos de gestión, planificación y financiación; y, por último, se presentarán las discusiones y conclusiones en torno al proceso de implementación del POT.

5.1. Contexto normativo y conceptual de la etapa de implementación, seguimiento y evaluación del POT

Para los equipos consultores a cargo de la revisión y actualización de POT, es apenas normal estar más familiarizados con las etapas esencialmente técnicas del proceso: el diagnóstico y la formulación. Una vez finalizadas estas etapas, el equipo va reduciendo su número de integrantes y su presencia en el territorio, puesto que la ruta de adopción implica reuniones y encuentros puntuales, como lo son las etapas de concertación con la autoridad ambiental, de consulta con el Consejo Territorial de Planeación (CTP) y de adopción con el Concejo Municipal.

La adopción, en el mejor de los casos,¹ suele ser la etapa en que los equipos consultores terminan el acompañamiento a los municipios en el proceso de actualización de su instrumento de OT, creyendo, de manera equivocada, que el proceso finaliza allí; sin embargo, la adopción del POT supone un momento crucial –y algunas veces traumático– para los municipios, toda vez que da inicio a la etapa de implementación del instrumento, lo cual implica el cambio de normativa para muchas intervenciones en el territorio, en aras de concretar un imaginario colectivo y un modelo de ordenamiento para el futuro desarrollo municipal.

El Decreto 1232 de 2020 (que adiciona y modifica en lo relacionado con la planeación y el ordenamiento territorial al Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda Ciudad y Territorio), en su art. 2.2.2.1.2.1.4 define la etapa de implementación como aquella que “comprende la ejecución y puesta en marcha de lo establecido en el POT para las vigencias de corto, mediano y largo plazo, así como el desarrollo de los instrumentos de gestión y financiación”. En este sentido, la implementación del POT implica la ejecución de todos los programas y proyectos definidos en el programa de ejecución para las vigencias del plan; la aplicación de normas urbanísticas en las diferentes clases de suelo mediante actuaciones urbanísticas, el desarrollo o aprobación de instrumentos de planificación complementarios, y la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación, según corresponda. En síntesis, si se espera alcanzar en el largo plazo la imagen objetivo y el modelo de ocupación territorial adoptado, las administraciones municipales deberán contar con las capacidades institucionales, financieras y técnicas suficientes para todo lo que implica la implementación del instrumento.

1 En muchas ocasiones, los equipos técnicos, por alcances y términos contractuales, acompañan a los municipios únicamente durante las etapas técnicas de diagnóstico y formulación, en la etapa de revisión de sus POT, y dejan solas a las administraciones durante las etapas de concertación, consulta y adopción del instrumento.

En primera instancia, las capacidades institucionales hacen referencia a la disponibilidad de un equipo técnico o personal calificado que asuma la responsabilidad de implementar las decisiones y acciones relacionadas con el POT, tales como las normas urbanísticas asociadas a procesos de licenciamiento en suelo urbano y rural que conlleven al cumplimiento de aprovechamientos y obligaciones urbanísticas como lo son áreas mínimas, alturas, densidades, índices, retiros, usos del suelo y áreas de cesión; revisión y aprobación de planes sectoriales o planes de menor jerarquía y complementarios al POT, como planes parciales, planes maestros, unidades de planificación rural, planes de legalización y regularización urbanística, entre otros; y las actividades de gestión y control urbanístico que garanticen la construcción y uso de lo realmente licenciado o la prevención de desarrollos urbanísticos sin la respectiva licencia (Kit de Ordenamiento Territorial Etapa Adopción, implementación y seguimiento, 2017).

En segunda instancia, las capacidades financieras se refieren a la disponibilidad de recursos propios, a los procesos de gestión con otras entidades y a la identificación de fuentes e instrumentos de financiación que le permitirán al municipio la disposición de recursos para el desarrollo territorial, para la ejecución del programa de ejecución y que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, como lo son la contribución por valorización, la participación en plusvalía, los fondos de compensación, las transferencias del sector eléctrico, el pago por servicios ambientales, los derechos adicionales de construcción y desarrollo, las cesiones urbanísticas, el aprovechamiento económico del espacio público, entre otros (Decreto 1232, 2020).

Por último, las capacidades técnicas, si bien se relacionan con las capacidades institucionales para implementar las acciones del POT, estas se asocian a la disponibilidad de las herramientas técnicas y tecnológicas mínimas para el monitoreo, control, seguimiento y actualización durante la etapa de implementación del POT, como lo son el expediente municipal,² el programa de ejecución o banco de proyectos y la cartografía del plan bajo el sistema de información geográfica correspondiente (Kit de Ordenamiento Territorial Etapa Adopción, implementación y seguimiento, 2017).

Ahora bien, junto con la implementación del POT, recae en las administraciones municipales la obligación de realizar una valoración anual de la ejecución del instrumento, este proceso se denomina seguimiento y evaluación, y se concibe como un proceso continuo asociado al ejercicio de planificación. Esta evaluación, en el marco de las intervenciones

2 El Expediente Municipal es un sistema de información para la planificación territorial soportado en el art. 112 de la Ley 388 de 1997, el cual se conforma a partir de un archivo técnico e histórico con toda la documentación relacionada con la planificación territorial municipal y de un sistema de seguimiento y evaluación del POT con información de soporte para las decisiones de ajuste durante la etapa de implementación (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2019).

públicas, se ha ubicado en dos tendencias: 1) la evaluación como proceso sistemático que recoge, procesa y analiza la información para tomar decisiones; 2), la evaluación como parte del proceso de construcción social que permite conocer problemas sociales y construir las propuestas colectivamente, en aras de mejorar a nivel de sociedad (Buitrago Bermúdez y Martínez Toro, 2009).

Considerando que el proceso de planificación y ordenamiento territorial aspira a concretar un imaginario y un modelo de ocupación propuesto, el ejercicio conlleva la definición de acciones, responsables, metas y recursos. La implementación y ejecución de dichas acciones supone una evaluación y revisión con el propósito de contar con información actualizada de la situación del territorio, como insumo de tipo diagnóstico para un eventual proceso de revisión y ajuste del POT, de ahí la característica cíclica del proceso. Esta condición está definida en la normativa colombiana, toda vez que conforme al art. 28 de la Ley 388 de 1997, numeral 4, toda revisión de POT:

[...] deberá sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan (Ley 388, 1997).

De igual manera, el parágrafo 1 del art. 2.2.2.1.2.1.1 (Decreto 1232 de 2020), Etapas del proceso de planificación territorial, establece que la revisión o modificación de los POT debe partir de la etapa de Seguimiento y evaluación. Esta etapa, se encuentra definida en el art. 2.2.2.1.2.1.5 del mismo decreto, allí se plantea que es una etapa que se desarrolla de manera paralela a la implementación del POT, que comprende la recolección y el análisis continuo de información que conlleven a una medición anual de la ejecución del instrumento, a la vez que se debe determinar la relevancia, eficiencia y efectividad del plan. Adicionalmente, según este artículo, es obligación de las administraciones municipales: 1) conformar el expediente urbano (expediente municipal) como sistema de información respecto a la ejecución del plan; 2) elaborar un reporte anual sobre el avance de la ejecución del POT; y, 3) consolidar un informe al término de cada periodo constitucional con los resultados de la ejecución del POT (Decreto 1232, 2020).

Por último, la etapa de seguimiento y evaluación se concreta en un documento que acompaña los documentos de diagnóstico, formulación, acuerdo y resumen de la revisión del POT. Este documento, de acuerdo con las fichas y guías metodológicas elaboradas desde el gobierno nacional, comprende tres análisis: 1) el análisis de suficiencia con el fin de determinar si el POT cuenta con todos los contenidos mínimos exigidos en la normativa

nacional; 2) el análisis de articulación entre fines y medios, para determinar si existe una estructura coherente entre el contenido estratégico (políticas, objetivos y estrategias) y las acciones, programas y proyectos propuestos para concretarlo; y, 3) el análisis de cumplimiento, el cual se realiza a partir de los indicadores de seguimiento a la ejecución para definir el grado de implementación del POT.

5.2. Experiencias territoriales: los casos de Toledo y Sabanalarga en Antioquia

En este capítulo se presentan los resultados de la evaluación y seguimiento de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) de los municipios de Toledo (norte de Antioquia) y Sabanalarga (occidente de Antioquia), durante la revisión y ajuste de los mismos entre noviembre de 2021 y octubre de 2024.

5.2.1. Seguimiento y evaluación de los POT

Si bien el proceso y la información relacionada con el seguimiento y la evaluación del POT es responsabilidad de las administraciones municipales durante toda la vigencia del mismo, en los casos de Toledo³ y Sabanalarga⁴ el escenario encontrado por el equipo consultor, al iniciar el proceso de revisión y ajuste de los POT, fue la no existencia de dicha información; es decir, los municipios no contaban con reportes de seguimiento en términos de indicadores de cumplimiento, así como tampoco contaban con un expediente municipal conformado con su respectivo archivo técnico e histórico.

Esta situación supuso un reto significativo para el proceso, toda vez que, antes de iniciar la etapa de diagnóstico, debió construirse el documento de seguimiento y evaluación de los instrumentos que llevaban más de veinte años de vigencia, con el objetivo de contar con los principales análisis respecto a la implementación del POT en términos de suficiencia, articulación y cumplimiento; es decir, en cuestión de pocos meses debió construirse el documento que debió ser producto de seguimiento y evaluación periódica por parte de las administraciones municipales durante los años que tenía vigencia el POT y que, ideal-

3 El EOT de Toledo de primera generación fue adoptado mediante el Acuerdo Municipal n.º 015 de 2003.

4 El EOT de Sabanalarga de primera generación fue adoptado mediante el Acuerdo Municipal n.º 008 de 2000.

mente, constituiría un insumo para el proceso técnico de diagnóstico y formulación, pero que finalmente se convierte en un alcance o producto del ejercicio.

Para la construcción del documento se utilizaron las matrices predisuestas por el otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:⁵ la primera matriz denominada "Mapa Conceptual del EOT"⁶ cuyo objetivo es contar con un panorama general sobre los contenidos del instrumento, y la segunda matriz denominada "Articulación de Fines y Medios"⁷ que busca establecer la correlación, o ausencia de ésta, entre las apuestas estratégicas y estructurales del plan (fines) y las acciones, programas y proyectos para su concreción (medios). Los resultados del seguimiento y evaluación se presentan para cada municipio a continuación:

- **El caso de Toledo**

En primer lugar, en términos de suficiencia, con el análisis del POT se identificaron varios vacíos en sus contenidos, en gran parte debido a la antigüedad del instrumento y a la producción normativa que se dio en el país después de la adopción del POT. Sin embargo, la principal insuficiencia del POT correspondía a la ausencia de cartografía que espaciarizara la normativa definida en el Acuerdo y su Documento Técnico de Soporte (Alcaldía de Toledo, Antioquia, 2023b). De igual manera, no fue posible rastrear el proceso participativo que soportara las decisiones tomadas en cuanto a la visión del territorio y demás normas estructurantes del POT.

Dentro del componente general no se adoptaron las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo, y del conjunto de los recursos naturales. Tampoco se especificaron con claridad los sistemas de comunicación entre el área urbana, las veredas y los corregimientos del municipio. No se señalaron las áreas de reserva o medidas para la protección del ambiente y de los recursos naturales; para el suelo urbano ni siquiera se definieron áreas de protección. No se precisaron las áreas con condición de amenaza o riesgo, solo se mencionaron veredas en las que se identificaban algunos eventos naturales que suponían amenaza, pero la ausencia de cartografía no permitía su ubicación exacta en el municipio. Por último, la clasificación del suelo municipal se realizó en los términos determinados por la ley con la correspondiente determinación del perímetro urbano y los mojones que los delimitan; no obstante, el perímetro urbano no se justificaba o relacionaba con un perímetro sanitario de cobertura de servicios públicos domiciliarios.

5 Hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

6 Anexo 1 (Guía Metodológica Conformación y Puesta en Marcha del Expediente Municipal, cuarta edición, 2019).

7 Anexo 3 (Guía Metodológica Conformación y Puesta en Marcha del Expediente Municipal, cuarta edición, 2019).

En segundo lugar, en relación con la articulación del POT, el 65 % de los proyectos formulados y adoptados en el programa de ejecución no se encontraban asociados al contenido estratégico, ya fuese la visión territorial, los principios, los objetivos o estrategias. Esto implicaba que solo un 35 % de los programas y proyectos a incorporar en los PDM desde 2003 aportarían para la concreción de la apuesta a largo plazo del POT. De manera específica, de 19 objetivos estratégicos del POT, solo 8 contaban con proyectos asociados; y 2 de los elementos de la visión solo alcanzaron su formulación hasta el nivel de principios, es decir que no contaron con objetivos, estrategias y mucho menos programas y proyectos (Alcaldía de Toledo, Antioquia, 2023b).

En tercer lugar, respecto al seguimiento a la ejecución del POT y su nivel de cumplimiento, durante veinte años de vigencia del instrumento, y cerca de seis periodos constitucionales de las administraciones municipales, solo el 36 % de los proyectos del POT fueron ejecutados en su totalidad (25 proyectos de 69). Particularmente, el 44 % de los proyectos ejecutados contaron con participación total o parcial de Empresas Públicas de Medellín (EPM) producto de las compensaciones y obligaciones en el marco de la Hidroeléctrica Ituango (HI). Con el análisis de cumplimiento se logró reflejar la baja capacidad institucional y financiera del municipio para la implementación del POT y concluir una posible explicación del porqué durante todo este tiempo no se realizó ni el seguimiento ni la evaluación: no se puede monitorear lo que no se ejecuta ni implementa de manera rigurosa.

- **El caso de Sabanalarga**

En el análisis de suficiencia para el POT del municipio de Sabanalarga se encontró como principal falencia que muchas de las decisiones planteadas en la etapa de formulación solamente quedaron estipuladas en el documento técnico de soporte (DTS) y no en el acuerdo municipal (Alcaldía de Sabanalarga, Antioquia, 2024b); y si bien este DTS, así como el diagnóstico y la cartografía, hace parte integral del POT, las secretarías de planeación, para la toma de decisiones, suelen remitirse exclusivamente a los artículos del acuerdo durante la implementación del plan. Además, dentro del componente general del POT, no se desarrollaron los contenidos estratégicos de las políticas ni el contenido estructural del modelo de ocupación; tampoco se desarrolló la normativa asociada a los sistemas estructurantes del territorio, como el espacio público, los equipamientos colectivos y la vivienda, solamente los sistemas de servicios públicos, vías y patrimonio desarrollan algunos elementos puntuales. En cuanto al componente urbano del POT llamó la atención el que la normativa urbanística fuera asignada de manera general para los polígonos de tratamiento definidos, en términos de aprovechamientos constructivos y obligaciones; no se definieron las áreas de conservación y protección ambiental, lo cual resulta extraño, considerando que el área urbana del municipio se estructura –y condiciona– en torno a las quebradas San Pedro y La Catana, sobre sus márgenes occidental y oriental, respectivamente.

En cuanto al análisis de articulación, el hallazgo general es que los programas y proyectos se asociaban más a los objetivos estratégicos que a la visión territorial, la cual se enfocaba, principalmente, en el desarrollo y crecimiento económico del municipio. En este sentido, de los 71 proyectos formulados, aproximadamente el 77 % (55 proyectos) se relacionaban con el objetivo 2: "En lo social. Buscar el fortalecimiento de la infraestructura para la prestación de servicios básicos y el mejoramiento en la cobertura y calidad de los servicios", donde se identificaron proyectos como acondicionamientos a placas polideportivas, escuelas, construcción de infraestructura para la prestación de servicios públicos domiciliarios y algunas capacitaciones para los habitantes y líderes comunitarios (Alcaldía de Sabanalarga, Antioquia, 2024b). Por su parte, el objetivo 4: "En lo ambiental. Proteger, conservar y recuperar según el caso, los componentes y recursos ambientales del municipio con criterios de sostenibilidad" solo presentaba un total de 4 proyectos, casi el 6 % del total.

Por último, respecto al seguimiento a la ejecución del POT y su nivel de cumplimiento, durante más de veinte años de vigencia del instrumento, y cerca de seis periodos constitucionales de las administraciones municipales, solo fueron ejecutados 21 proyectos de los 71 planteados, casi una tercera parte del total. Al igual que el municipio de Toledo, en Sabanalarga muchos de los proyectos ejecutados contaron con participación total o parcial de EPM como compensación u obligación de la HI, sobre todo en lo referente a la construcción de infraestructura deportiva y educativa, mejoramiento de espacios públicos y adquisición de predios para la conservación ambiental.

Tanto en el caso de Sabanalarga, como en el caso de Toledo, la baja ejecución de los programas y proyectos definidos en el POT se asocia, por un lado, a las capacidades financieras de las administraciones municipales, al constituir entidades territoriales de sexta categoría con alta dependencia del sistema general de participaciones respecto a sus fuentes de financiación; y por otro lado, al desconocimiento técnico del POT y su percepción como un instrumento normativo cuya funcionalidad se centra en procesos de actuación urbanística y certificación de usos del suelo.

5.2.2. La realidad de los territorios

La implementación de los POT en los municipios implica una expresión territorial, ya sea en términos de infraestructuras construidas o intervenidas, áreas conservadas y protegidas, o desarrollos constructivos acordes a la norma urbanística definida. Para los casos de Toledo y Sabanalarga, la etapa del diagnóstico permitió evidenciar la situación de los territorios en la actualidad, acorde a los bajos niveles de cumplimiento de los respectivos instrumentos y que repercuten, por mencionar algunos ejemplos, en áreas de importancia

ambiental sin procesos de conservación, desarrollos constructivos en zonas no aptas o con técnicas inadecuadas, y un mal estado de las infraestructuras públicas –o ausencia de estas– y de las viviendas. Todo esto sumado a las problemáticas sociales y económicas propias del suelo rural y el campesinado en Colombia, en donde las oportunidades y alternativas son pocas y la comercialización de los productos depende del estado de las vías y de la voluntad de las personas por comprar, razón por la cual, en estos municipios, solo se comercializa el café con la Federación Nacional de Cafeteros y los demás cultivos son para el autoabastecimiento o pancoger.

En el municipio de Toledo, los procesos de deforestación asociados a la expansión de la frontera agropecuaria ocasionaron que gran parte de las áreas del municipio en cobertura de bosque natural hayan pasado a ser pastos limpios para la ganadería, principalmente, en las veredas de mayor altitud sobre el nivel del mar como lo son La Linda, Buenavista, El Naranjo y Santo Domingo.

Figura 5-1. Fotografía que muestra la deforestación en el municipio de Toledo



Fuente. EOT de Toledo (2023b).

Las afectaciones sobre la base natural y la ausencia de conservación de los ecosistemas en general también se pudo leer en los procesos constructivos identificados sobre las áreas forestales protectoras de la red hídrica –áreas para la conservación y protección ambiental–, tanto de los nacimientos como de los cauces. Esta situación se observó, de igual manera, en el municipio de Sabanalarga, incluso en la cabecera municipal, donde sobre la margen oriental de la Quebrada San Pedro se consolidó un barrio informal denominado Barrio Nuevo, el cual, además de impermeabilizar la zona de recarga del afluente, se encuentra en condición de riesgo por avenida torrencial del mismo, conforme a los estudios básicos de amenaza (EBA) elaborados para la revisión y ajuste del POT.

Figura 5-2. Fotografía de Barrio Nuevo en el municipio de Sabanalarga



Fuente. EOT de Sabanalarga (2024a).

Asimismo, las problemáticas relacionadas con el estado de conservación de los ecosistemas estratégicos fueron evidenciadas en las captaciones de agua superficial de los acueductos veredales en el municipio de Sabanalarga, en donde las bocatomas o infraestructuras para dicha captación, recogían la totalidad de los caudales de las fuentes hídricas en épocas de estiaje, impidiendo la continuidad del caudal ecológico

aguas abajo del punto de captación. Esta situación fue evidenciada en aquellas veredas con los niveles más altos de afectación en cuanto coberturas de bosque natural sobre áreas de nacimientos y cuencas abastecedoras, especialmente las veredas de El Filo de Los Pérez, La Loma, La Aurora y La Ceja.

Figura 5-3. Fotografía que muestra las bocatomas veredales del municipio de Sabanalarga



Nota. De izquierda a derecha acueductos de La Aurora – La Loma, El Filo de Los Pérez y La Ceja

Fuente: EOT de Sabanalarga (2024a).

La apertura de vías también suele tener impactos sobre la base natural y ser un detonante para los procesos de movimiento en masa, especialmente, si estas intervenciones son realizadas sin los permisos de la autoridad competente y sin estudios ni diseños que sustenten su trazado y las obras complementarias requeridas. En el municipio de Sabanalarga, entre la cabecera municipal y el sector de bocas de Niquia (lugar donde desemboca la quebrada Niquia sobre el río Cauca embalsado), durante los recorridos de campo, se logró identificar un proceso activo producto de la apertura de esta vía. Si bien en el sector no se ubican construcciones, representa una condición de riesgo toda vez que esta vía corresponde a la ruta que utilizan los habitantes del municipio de Buriticá y Peque que se desplazan a Sabanalarga, para la comercialización de sus productos y para el abastecimiento de víveres e insumos.

Figura 5-4. Fotografía de la vía cabecera municipal de Sabanalarga – Bocas de Niquia



Fuente. EOT de Sabanalarga (2024a).

En contraposición a la apertura de vías sin rigor técnico, se encuentran la gran cantidad de veredas y asentamientos humanos rurales que solo cuentan con caminos de herradura para su acceso, en los cuales un trayecto de menos de 30 km puede representar más de 3 h de desplazamiento. Durante los talleres de participación en el diagnóstico de los POT este fue uno de los puntos más críticos identificados por la comunidad, la falta de acceso vehicular afecta todos los aspectos de la cotidianidad, en la medida en que los recorridos deben realizarse por los habitantes (niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores), ya sea caminando o montando a caballo para sus actividades básicas: estudiar, comercializar productos, asistir a citas médicas, trámites y diligencias, entre otras.

Por último, dentro de las situaciones encontradas en los municipios, producto de la no implementación de los POT, se encuentran por un lado las infraestructuras que con el paso del tiempo manifiestan un deterioro evidente y que requieren intervenciones de mantenimiento o reforzamiento y, por otro lado, la ejecución de nuevos desarrollos constructivos por fuera de la normativa, tal y como se observa en las siguientes figuras.

Figura 5-5. Fotografía del camino de acceso a la vereda La Florida, municipio de Toledo



Fuente. EOT de Toledo (2023b).

Figura 5-6. Fotografía que muestra parque infantil en mal estado, corregimiento de Buenavista, Toledo



Fuente. EOT de Toledo (2023b).

Figura 5-7. Fotografía de edificación sin cumplimiento de normas constructivas, municipio de Sabanalarga



Fuente. EOT de Sabanalarga (2024a).

5.3. La implementación del POT a través de los PDM

Tal y como se definió en el capítulo introductorio de este libro, el PDM es aquel instrumento que posibilita la distribución y asignación de los recursos municipales de acuerdo con el programa de gobierno del alcalde, en articulación con los planes de desarrollo de superior jerarquía territorial (departamental y nacional) y en armonía con el programa de ejecución definido en el POT del municipio. Es decir, es a través del PDM, y de su plan de inversiones, que se financian –o deberían financiarse– los programas y proyectos adoptados en el POT según su vigencia, considerando que cada PDM corresponde a un periodo administrativo del gobernante. Temporalmente, la vigencia de largo plazo del POT (12 años) correspondería a la ejecución, como mínimo, de tres PDM (tres periodos de gobierno). En últimas, el PDM constituye el principal –más no el único– camino para la implementación del POT, como se explicará en el capítulo siguiente.

Ahora bien, así como se tienen claridades respecto a la complementariedad de los dos principales instrumentos de planeación de los municipios, es importante resaltar diferencias en cuanto a sus procesos, trámites, contenidos y tiempos de construcción que

pueden repercutir en una inadecuada articulación de los mismos o en una baja implementación del POT a largo plazo.

En este sentido, una de las diferencias que se resaltan en ambos instrumentos, corresponde a su estructura y contenidos. Respecto a los PDM, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha construido el Kit de Planeación Territorial (KPT) como un conjunto de herramientas que buscan facilitar el proceso de planeación para los gobiernos municipales y departamentales para la construcción de estos instrumentos (Departamento Nacional de Planeación, 2020); actualmente, estas herramientas se encuentran consolidadas y compiladas en el portal del Sistema de Planeación Territorial (SisPT) del DNP. Con este sistema de información, el gobierno nacional brinda un marco de acción sobre el cual las entidades territoriales deben construir sus planes de desarrollo en aras de homogeneizar los procesos de construcción, líneas estratégicas, metas, objetivos y sistemas de seguimiento.

En este recetario para la construcción de Planes de Desarrollo Territoriales (PDT), el KPT establece que el primer paso corresponde a la organización y priorización de las propuestas del programa de gobierno a través de líneas estratégicas, entendidas como las grandes apuestas de la administración entrante y que guiarán las acciones e intervenciones para el cumplimiento del PDT, líneas que a su vez deben alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Departamento Nacional de Planeación, 2022). En términos de estructura, las líneas estratégicas (también llamadas pilares, ejes, o dimensiones) orientan las acciones que buscarán resolver las principales necesidades de los habitantes; acciones que se materializan en los programas y proyectos del plan, para los cuales se establecen, además, “una amplia lista de indicadores de resultado y producto estandarizados” (Departamento Nacional de Planeación, 2020, p. 6). Las guías del KPT recomiendan tres actividades esencialmente para la construcción de las líneas estratégicas del PDT: 1) revisión y análisis del programa de gobierno; 2) asignación de un nombre al plan de desarrollo del territorio; y 3) creación de las líneas estratégicas del plan y los sectores asociados a ellas.

Llama la atención que, dentro de las guías del KPT para la definición de las líneas estratégicas del PDT, no se hace alusión a la revisión o articulación con el instrumento de ordenamiento territorial en sus contenidos estratégico y estructural del componente general, los cuales comprenden las apuestas de largo plazo para la entidad territorial, las cuales deberían trascender los periodos de las administraciones municipales o departamentales de turno; es decir, ¿cómo se podrá concretar la visión o imagen objetivo y el modelo de ocupación territorial definido en el POT si cada administración tiene su propio horizonte y ejes estratégicos para conseguirlo?

Es importante mencionar otra diferencia de ambos instrumentos (PDM y POT) en relación con sus tiempos de construcción, trámites y rutas de aprobación y adopción. El diagnóstico, como etapa en la cual se debiera conocer en detalle la situación actual del territorio para

la toma de decisiones, es obligatorio tanto para el POT como para el PDM; sin embargo, los tiempos en los cuales se construye esta línea base para los instrumentos presenta amplias diferencias. Por un lado, el PDM es un instrumento que debe aprobarse en máximo cinco meses, contados desde el mes de enero en que toma posesión el gobernante electo, hasta las últimas sesiones ordinarias (del Concejo Municipal o Asamblea Departamental) del mes de mayo; este plazo implica que el diagnóstico del plan debe ser construido, como máximo, durante los meses de enero y febrero previo a la presentación al CTP (Departamento Nacional de Planeación, 2022). Por su parte, la experiencia obtenida en la revisión y ajuste de los POT en el área de influencia de la HI, ha mostrado que la construcción del diagnóstico del instrumento de OT toma entre seis y ocho meses, esto considerando los recorridos de campo y talleres de participación con la comunidad y demás actores del territorio para la recolección de información primaria. Esta diferencia supone un grado de precisión mucho mayor de las cifras y resultados del diagnóstico del POT (siempre y cuando el instrumento se encuentre actualizado) respecto a las cifras del PDM, cifras que constituyen el escenario de partida para la formulación de proyectos y definición de metas a cumplir. Así las cosas, ¿cómo garantizar la ejecución e implementación de los programas y proyectos del POT con sus respectivas metas e indicadores si cada administración se limita a utilizar los indicadores de resultado y producto que brinda el gobierno nacional?

Si bien pueden construirse metodologías, procesos y formatos en aras a facilitarle a las entidades territoriales la construcción de instrumentos y lograr cierto grado de homogeneidad de estos en el contexto nacional, el proceso de planificación –en términos físicos, espaciales, sociales y económicos– debería surgir y responder a las particularidades de cada territorio, así como constituir un pacto social entre los ciudadanos que lo habitan y legitiman las decisiones tomadas en cada instrumento.

En últimas, ambos instrumentos buscan implementar acciones que mejoren la calidad de vida de los habitantes y propiciar un desarrollo sostenible y equitativo del territorio, por tanto deberían estar soportados en la estructura funcional del Estado en términos de funciones y competencias, organización administrativa y fiscal, presupuesto, planeación y procesos de participación ciudadana (Rodríguez, 2023). El proceso de construcción de los instrumentos también debería presentar cierto grado de articulación, si se espera que los resultados finales conversen. En ese sentido, Rodríguez (2023) plantea cinco pasos o etapas que deberían ser consideradas durante la elaboración de los PDM para una efectiva articulación con el instrumento de ordenamiento territorial: 1) planificación (proceso de empalme y alistamiento de información), 2) diagnóstico (proceso que identifica problemas, prioriza necesidades y antecede las decisiones), 3) formulación (definición de estrategias, planes, programas y proyectos con su respectivo plan de inversión), 4) implementación (ejecución del gasto público según la formulación realizada) y 5) evaluación (ejercicio periódico de monitoreo y seguimiento a los programas y proyectos a partir de indicadores).

5.4. La implementación del POT a través de los instrumentos de planificación complementaria, gestión y financiación

Así como la implementación del POT en su componente programático es posible con el plan de inversiones del PDM, la normativa nacional brinda a los municipios otras rutas para la implementación de las demás apuestas territoriales del instrumento de ordenamiento y lograr así la concreción del modelo de ocupación definido; una de estas rutas corresponde a los instrumentos complementarios de planificación, gestión y financiación. La Ley 388 de 1997 y otras normas que la complementan, entre ellas el Decreto 1232 de 2020, establecen que en la etapa de formulación se deben plantear instrumentos complementarios al POT que posibiliten la gestión de proyectos y obras, proyectos que, por lo general, requieren de altas inversiones públicas y privadas, para así cumplir con los objetivos propuestos en el POT; esto soportado, además, en los principios de ordenamiento territorial, como son la función social y ecológica de la propiedad, el reparto equitativo de las cargas y beneficios, y el principio de equidad en el cual prime el interés general sobre el particular (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2022). Los instrumentos son, entonces, diferentes métodos y procedimientos administrativos, financieros y de gestión que permiten a los municipios hacer operativo su instrumento de OT.

En primer lugar, los instrumentos de gestión son aquellos que determinan mecanismos administrativos y arreglos institucionales para facilitar la ejecución de actuaciones urbanísticas y la reconfiguración jurídica y física de los inmuebles, necesaria para el reparto equitativo de cargas y beneficios (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020). Estos instrumentos buscan la implementación del OT mediante la obtención de la tierra para el desarrollo de proyectos, y conforme a la Ley 388 de 1997, pueden clasificarse en cuatro grupos, según los objetivos específicos de cada mecanismo (Ubaque *et al.*, 2014):

- **Objetivo 1.** Garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano para el desarrollo de proyectos. En el marco de este objetivo se plantean los siguientes mecanismos:
 - *Unidad de Actuación Urbanística* (UAU) (Ley 388 de 1997, arts. 38 a 44). Área conformada por uno o varios inmuebles que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.
 - *Compensaciones* (Ley 388 de 1997, arts. 48, 49 y 122 y Decreto 151 de 1998). Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental en los POT o en los instrumentos que los desarro-

llen deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.

- *Transferencia de derechos y derechos adicionales de construcción y desarrollo* (Ley 388 de 1997, arts. 88 a 90 y Decreto 151 de 1998). Permiten trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación a un predio definido como receptor de los mismos dentro del POT. El POT y los instrumentos que lo desarrollen, deberán fijar el límite máximo de desarrollo adicional posible de las zonas receptoras, de acuerdo con el potencial de desarrollo de las mismas, sus condiciones de infraestructura vial y de servicios públicos, equipamiento y espacio público.
- **Objetivo 2.** Intervenir en la morfología urbana y en la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios, con el fin de facilitar el desarrollo y financiación de proyectos urbanos. En el marco de este objetivo se plantean los siguientes instrumentos:
 - *Reajuste de tierras* (Ley 9 de 1989, arts. 77 y 78 y Ley 388 de 1997, arts. 45 y 46). Consiste en el desarrollo de áreas no desarrolladas (suelos de expansión) mediante el englobe de diversos lotes de terreno, para luego subdividirlos de una forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto, energía eléctrica y telefónica.
 - *Integración inmobiliaria* (Ley 9 de 1989, arts. 77 y 78 y Ley 388 de 1997, arts. 45 y 46). Consiste en el mismo procedimiento del reajuste de tierras aplicado en suelo urbano para las áreas con tratamiento de desarrollo o renovación, con el objeto de reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos o renovarlos y enajenarlos.
 - *Cooperación entre partícipes* (Ley 388 de 1997, art. 47). Mecanismo utilizado para el desarrollo de una UAU que no requiera una nueva configuración predial de su superficie; así, las cargas y beneficios de su desarrollo pueden ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, lo cual garantiza la cesión de los terrenos y el costo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el plan parcial, todo lo cual requerirá la previa aprobación de las autoridades de planeación.
- **Objetivo 3.** Facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones urbanísticas. En el marco de este objetivo se plantean los siguientes instrumentos:
 - *Enajenación voluntaria* (Ley 9 de 1989, arts. 9, 13, 14, 16 y 17 y Ley 388 de 1997, arts. 58 a 62). Instrumento que le permite al Estado la adquisición de predios que son declarados de utilidad pública o interés social, cuando los requiera para la ejecución de un proyecto específico mediante la negociación o compraventa voluntaria. La primera opción para la adquisición de un inmueble, por motivos de utilidad pública o interés social, debe ser siempre la enajenación voluntaria.

- *Enajenación forzosa* (Ley 388 de 1997, arts. 52 a 57). La enajenación forzosa es una figura que se aplica a los propietarios de los inmuebles o terrenos que no los desarrollen dentro del término que se les establezca en el POT vía declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria. Esta facultad deriva del precepto consagrado en el art. 58 de la Constitución Política que dispone que la propiedad cumple una función ecológica y social.
- *Expropiación por vía administrativa* (Ley 9 de 1989, arts. 20, 22 a 25 y Ley 388 de 1997, capítulo VIII). Es un procedimiento legal que permite al Estado adquirir la propiedad privada de un bien, ya sea mueble o inmueble, de manera forzosa. A cambio, el titular del bien recibe una compensación o indemnización. La expropiación se surte cuando existan motivos de utilidad pública o condiciones de urgencia que así lo requieran, y puede ser utilizado cuando no se llega a un acuerdo con el propietario para la enajenación voluntaria.
- *Expropiación por vía judicial* (Ley 9 de 1989, arts. 20 y Ley 388 de 1997, arts. 58, 60 y 62). Procedimiento que se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, guarde silencio, o no cumpla con el negocio, contenido en el art. 399 del Código General del Proceso. Durante el proceso de expropiación será posible que el propietario y la administración lleguen a un acuerdo en busca de una enajenación voluntaria, lo cual daría por finalizado el proceso de expropiación.
- *Derecho de preferencia* (Ley 9 de 1989, arts. 73 y 74). Es un instrumento que busca facilitar la adquisición de inmuebles por parte del Estado para el desarrollo de proyectos, mediante el cual, cuando el propietario decida enajenar el predio, debe ofrecerlo primero a los bancos de tierra, bancos inmobiliarios o a la entidad territorial correspondiente. Regula el derecho del Estado a tener preferencia en la enajenación de los inmuebles antes de ponerlos en el mercado.
- *Anuncio de proyecto* (Ley 388 de 1997, arts. 58 a 61). Las entidades territoriales competentes para adquirir suelo por enajenación voluntaria o expropiación pueden anunciar programas y proyectos contenidos en el programa de ejecución del POT o que sean de interés público, con el objetivo de adquirir suelo necesario para el desarrollo de infraestructuras de los sistemas estructurantes o proyectos urbanísticos y de renovación urbana. El anuncio de proyecto permite definir el valor del bien a adquirir a partir de un avalúo base que no incorpora ni reconoce las expectativas urbanísticas o los incrementos de valor producidos por la intención del Estado de llevar a cabo cierto programa, proyecto u obra. Se puede usar como mecanismo de control a los precios del suelo en los terrenos e inmuebles en los que el Estado va a intervenir.
- **Objetivo 4.** Dinamizar el desarrollo de sectores inactivos de las áreas urbanas. En el marco de este objetivo se plantean los siguientes instrumentos:
 - *Declaratoria de desarrollo y/o construcción prioritaria* (Ley 388 de 1997, arts. 40, 52 a 54). Es la afectación que como parte del programa de ejecución del POT, se

determinan para los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo y/o construcción se consideran prioritarios, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el POT. Es un instrumento que busca garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad. Consiste en el establecimiento de la obligación de urbanizar y construir un inmueble dentro de los plazos previstos en los arts. 40 y 52 a 57 de la Ley 388 de 1997.

- *Bancos de tierra y bancos inmobiliarios* (Ley 9 de 1989, cap. VII, Ley 388 de 1997, art. 118). Los Bancos de Tierras son establecimientos públicos locales encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción de dominio, los inmuebles necesarios por motivos de utilidad pública o interés social. Los Bancos de Tierra podrán optar por la denominación de Bancos Inmobiliarios y constituirse como establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta. Estas entidades, además de las funciones previstas en las referidas normas, podrán administrar los inmuebles fiscales del correspondiente municipio o distrito.

En segundo lugar, se encuentran los instrumentos de financiación del POT, los cuales permiten la disposición de recursos para el desarrollo urbano y territorial, y garantizan el reparto equitativo de las cargas asociadas al mismo. A continuación, se desarrollan brevemente estos instrumentos:

- *Contribución por valorización* (Ley 25 de 1921). Es un gravamen que recae sobre los inmuebles que se benefician con la ejecución de una obra pública y que permite la financiación anticipada de obras en determinado sector de la ciudad. El proyecto debe estar incluido en el POT, el instrumento debe estar reglamentado para su aplicación y los recursos obtenidos deben destinarse exclusivamente a la financiación de la obra que originaron el cobro. A diferencia de la participación en plusvalía, su liquidación y recaudo puede hacerse previo a la ejecución de la obra, durante o después; y debe pagarse en dinero, sujeto a las tarifas, plazos y descuentos que establezca la autoridad local.
- *Participación en plusvalía* (Constitución Política, art. 82; Ley 388 de 1997, arts. 73 a 90). Es el derecho de la entidad territorial de participar del incremento que se genera sobre el valor del suelo por decisiones administrativas y se paga solo cuando el propietario percibe el incremento de dicho valor: transferencia de dominio, licencia, o cambio de uso. Dichas decisiones administrativas consisten en los siguientes hechos generadores de mayor valor del suelo: 1) incorporación de suelo rural a suelo de expansión o a suelo suburbano; 2) cambio de uso a uno más rentable; 3) aumento de aprovechamiento de edificabilidad: Índice de Construcción y/o Índice de Ocupación. La Ley 388 de 1997, en su art. 87 determina, además, la participación en plusvalía por ejecución de obra pública, cuando no se haya aplicado la contribución por valorización.

- *Fondos de compensación* (Ley 388 de 1997, art. 49). Los fondos de compensación son instrumentos financieros que se destinan a financiar proyectos de desarrollo en regiones menos desarrolladas, con el objetivo de crear riqueza y renta en los territorios beneficiarios. Como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, las entidades territoriales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios.
- *Derechos adicionales de construcción y desarrollo* (Ley 388 de 1997, arts. 88 a 90). Las entidades territoriales, con previa autorización del concejo y por iniciativa del alcalde, podrán emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo, permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación de la entidad territorial en la plusvalía generada. La unidad de medida de los derechos adicionales es un m² de construcción o de destinación a un nuevo uso, de acuerdo con el hecho generador correspondiente.
- *Transferencias del sector eléctrico* (Ley 99 de 1993, Ley 143 de 1994, Decreto 644 de 2021, Decreto 1076 de 2015). Si bien no es una fuente de financiación que aplique para todos los municipios, en el territorio trabajado y expuesto en el presente libro, representan unos recursos importantes toda vez que se trata de uno de los proyectos hidroeléctricos más importantes del país. Corresponden a un recurso que recibe el municipio como retribución por una actividad generadora de energía ejecutada en parte de su territorio por diversos agentes externos, públicos o privados. Se tienen como recursos provenientes de las empresas generadoras de energía, que operen como auto generadores, vendedores de excedentes de energía eléctrica, así como las personas jurídicas privadas que entreguen o repartan, a cualquier título, entre sus socios y/o asociados, la energía eléctrica producida en zonas dentro del territorio municipal. Los recursos percibidos por el municipio por concepto de transferencias del sector eléctrico deberán ser destinados a proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental; concretamente a la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamiento de aguas, y manejo y disposición de residuos líquidos y sólidos.
- *Aprovechamiento económico del espacio público* (Ley 9 de 1989, art. 8; Decreto 1504 de 1998, art. 18 –compilado en el Decreto 1077 de 2015–). Corresponde al beneficio económico obtenido por la entidad territorial al autorizar el desarrollo de actividades temporales en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público. Algunas de las actividades consideradas como de aprovechamiento económico del espacio público son las siguientes: ventas en andenes y parques, mercados populares en vías y parques, carreras atléticas, eventos culturales, publicidad exterior, entre otras.

Por último, se encuentran los instrumentos de planificación complementaria al POT, entendidos como aquellos instrumentos de escala intermedia que generan norma urbanística y se encargan de complementar la planificación del territorio en aras de concretar el modelo de ocupación territorial definido en el POT. Dentro de los instrumentos de planificación complementaria se encuentran los planes parciales, macroproyectos urbanos, unidades de planificación rural, planes especiales de manejo y protección, planes de legalización y regularización urbanística. Es importante aclarar que cada entidad territorial cuenta con autonomía para definir los instrumentos de escala intermedia con los cuales se desarrollen las apuestas del POT. A continuación, se presentan los principales instrumentos de planificación complementaria del POT definidos en la normativa nacional.

- *Plan Parcial (PP)* (Ley 388 de 1997, arts. 13, 19, 27, 41, 87, 92, 99 y 113; Decretos 2181 de 2006, 4300 de 2007, y 1478 de 2013). Es un instrumento de planificación mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones del POT, para definir el desarrollo físico e integral de un sector específico y que requiere intervención estratégica. Este instrumento se utiliza para el desarrollo de los suelos de expansión y en áreas de renovación o desarrollo del suelo urbano, además de las áreas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.
- *Macroproyecto Urbano* (Ley 388 de 1997, art. 114). La ejecución de actuaciones urbanas integrales se desarrollará mediante macroproyectos urbanos. Los macroproyectos urbanos son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad.
- *Unidad de Planificación Rural (UPR)* (Decreto 1077 de 2015, arts. 2.2.2.2.1.5 a 2.2.2.2.1.7). Instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el POT para el suelo rural. Este instrumento permite definir con mayor detalle las normas para el manejo de las áreas de protección del suelo rural; el señalamiento y localización de infraestructuras de transporte y las directrices de ordenamiento en sus áreas de influencia; la definición de los sistemas de aprovisionamiento de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, de los sistemas de espacio público y equipamientos, así como la definición de tratamientos y normas para el aprovechamiento del suelo rural.
- *Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP)* (Ley 397 de 1997, Ley 1185 de 2008, Decreto 763 de 2009, Decreto 1080 de 2015 y Decreto 2358 de 2019). Es un instrumento de gestión del patrimonio cultural, mediante el cual se establecen acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los Bienes de Interés Cultural (BIC) o de los bienes que pretendan declararse como tales y de sus respectivas áreas de influencia.

- *Plan de Legalización y Regularización Urbanística (PLRU)* (Decreto 1077 de 2015, artículos 2.2.6.5.1 a 2.2.6.5.3; Decreto 564, arts. 122 al 131). Es el proceso mediante el cual la entidad territorial reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano con condiciones de precariedad y de origen informal, conformado por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan, que se ha constituido sin licencia de urbanización previo a su desarrollo o que aun cuando la obtuvo, esta no se ejecutó. Mediante la legalización urbanística, y de acuerdo con las condiciones que establezca cada entidad territorial, se aprueban los planos urbanísticos y se expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos.

Los instrumentos complementarios al POT existen en la ley, y la gran mayoría son, incluso, anteriores a la Ley 388 de 1997. Sin embargo, la implementación de dichos instrumentos supone de una importante capacidad técnica por parte de los municipios o entidades territoriales, ya sea para su desarrollo por iniciativa pública o para su revisión y aprobación cuando se trata de iniciativas privadas. El desafío radica, entonces, en fortalecer la estructura y capacidad institucional para la implementación de las diferentes herramientas e instrumentos que pueden y deben ser utilizados para la generación de suelo urbanizado, sistemas estructurantes que soporten las actividades propias de las ciudades y la materialización de proyectos e intervenciones de interés público en los territorios (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Universidad Nacional de Colombia; Instituto de Estudios Urbanos, 2017).

El instrumento de ordenamiento territorial no puede dar solución a todas las problemáticas diagnosticadas ni tiene la capacidad de concretar sus objetivos de largo plazo por sí solo; el POT requiere de otro conjunto de procesos de planificación, gestión y financiación que posibiliten las apuestas estratégicas en sectores puntuales del territorio.

5.5. Discusión y conclusiones

Por último, este capítulo plantea una reflexión en torno al proceso de implementación del instrumento de ordenamiento territorial en los municipios, implementación que, como se ha dicho, depende de las capacidades técnicas, financieras y de gestión de estos, así como de la voluntad política de las diferentes administraciones durante las vigencias del POT. Los municipios sobre los cuales se trabajó en el área de influencia de la HI que se presentan en este libro están clasificados en las categorías 5 o 6,⁸ por lo que se trata de

8 En el 2023 en el país fueron en total 1000 municipios, de los 1104 que hay en el país, clasificados bajo estas categorías (Contaduría General de la Nación, 2023), es decir cerca del 91 % del total.

municipios con bajas capacidades técnicas y una alta dependencia del sistema general de participaciones en cuanto a recursos, es decir, con baja capacidad de gestionar recursos propios para la ejecución de proyectos de diversa índole; por esto, resulta importante el fortalecimiento de las administraciones municipales con el instrumento de ordenamiento territorial y los instrumentos complementarios acá expuestos.

Es necesario que el POT no sea concebido únicamente como un instrumento normativo con el cual se regulan las actuaciones urbanísticas en cuanto a licencias de urbanización, parcelación y construcción. El POT debe ser entendido como ese pacto social que, con la implementación y ejecución de diferentes acciones, programas y proyectos, permitirá en el largo plazo la consecución de la visión territorial definida, así como el modelo de ocupación y los objetivos estratégicos propuestos. Es el instrumento que apalancará el desarrollo social, en armonía con el patrimonio natural y con las tradiciones históricas y culturales de los habitantes.

Esta visión integral del POT supondrá que las administraciones municipales asuman la responsabilidad de hacer un seguimiento y una evaluación permanente al instrumento, a los niveles de cumplimiento del mismo y a la pertinencia de sus contenidos respecto a las cambiantes dinámicas de los territorios. Ese seguimiento permitirá tener mayor claridad al momento de iniciar con un proceso de revisión ordinaria o excepcional del POT.

Por último, es necesario que las administraciones municipales reconozcan el POT como ese acuerdo de todos los habitantes que trasciende partidos políticos, y de esta manera den continuidad a los procesos de implementación del POT, de acuerdo con su respectiva vigencia, es decir que se debe adquirir el compromiso de articular el POT en los PDM, articulación que se debe dar tanto en contenidos como en metas e indicadores de seguimiento.

5.6. Referencias

- Alcaldía de Sabanalarga, Antioquia. (2024a). Documento Técnico de Soporte de Diagnóstico. Sabanalarga. https://www.sabanalarga-antioquia.gov.co/actualizacion-del-esquema-de-ordenamiento-territorial/2_dts-diagnostico--eot-sabanalarga.pdf
- Alcaldía de Sabanalarga, Antioquia. (2024b). Documento de Seguimiento y Evaluación del EOT. Sabanalarga. https://serviciosgeovisor.igac.gov.co:8080/Geovisor/descargas?cmd=download&token=eyJhbGciOiJIUzUxMiJ9.eyJzdWIiOiI0MzY0IiwiaXNjaXNzYXOTMxMTc0LCJqdGkiOiJkb2N1bWVudG8tMzYxMTUifQ.FRYq2U7D0YBteq3FR2VbcG4hiFlgcVOvKSSgOWW5OCpeytWVr65qU NGPt-ueoJJjTp8c7w_wpzcAAi_8EdQ72Q
- Alcaldía de Toledo, Antioquia. (2023a). Acuerdo 011 de 2023, por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Toledo y se dictan otras disposiciones. https://www.toledo-antioquia.gov.co/control/6_proyecto-de-acuerdo--eot-toledo_mayo-2023.pdf

- Alcaldía de Toledo, Antioquia. (2023b). Documento de Seguimiento y Evaluación del EOT. https://www.toledo-antioquia.gov.co/control/1_seguimiento-y-evaluacion--eot-toledopdf
- Buitrago Bermúdez, O., y Martínez Toro, P. (2009). El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social*, (14), 255-279. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=574261795011>
- Congreso de la República. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). Artículos 2, 12 a 15 y 18. Por los cuales se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. (Ley 388 de 1997). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Congreso de Colombia. (11 de enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. (Ley 9 de 1989). <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>
- Congreso de Colombia. (29 de junio de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. (Ley 1454 de 2011). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1454_2011.html
- Contaduría General de la Nación. (29 de Noviembre de 2023). Resolución n.º 410 Por la cual se expide la certificación de categorización para la vigencia 2024 de las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios, conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019. https://compilacionjuridica.antioquia.gov.co/compilacion/compilacion/docs/resolucion_contaduria_0410_2023.htm
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Kit de Planeación Territorial - Generalidades del Proceso de formulación de los planes de desarrollo territorial - PDT. https://quindio.gov.co/home/docs/items/item_100/KIT_TERRITORIAL_2020/KIT_TERRITORIAL_2020/GENERALIDADES_FORMULACION_PDT.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Kit de Planeación Territorial - Unidad 1, Líneas Estratégicas. https://quindio.gov.co/home/docs/items/item_100/KIT_TERRITORIAL_2020/KIT_TERRITORIAL_2020/UNIDAD_1_LINEAS ESTRATEGICAS.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Kit de Planeación Territorial - Unidad 2 Diagnóstico. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPTGuias/Gu%C3%ADa%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20del%20Diagn%C3%B3stico%20de%20Planes%20de%20Desarrollo%20Territorial.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, New York University Marron Institute of Urban Management, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2017). Kit de Ordenamiento Territorial Etapa Adopción, implementación y seguimiento. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/C%20IMPLEMENTACION.pdf>
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (22 de julio de 2022). Instrumentos. *Minvivienda*. <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda-espacio-urbano-y-territorial-plan-ordenamiento-territorial-etapas-pot-instrumentos>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2019). Guía Metodológica Conformación y Puesta en Marcha del Expediente Municipal. <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/Guia%20Expediente%2015092019.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). Decreto 1232. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Universidad Nacional de Colombia; Instituto de Estudios Urbanos. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Universidad Nacional de Colombia. <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-11/libro-20-anos-ord-territorial-en-colombia-dic-2017.pdf>
- Rodríguez, N. Y. (2023). *Aportes metodológicos para la articulación de PDT y POT Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial*. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/14186>
- Ubaque, C. G., Trujillo, C. A., y Bohórquez, M. V. (2014). Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia: análisis de caso. *Revista DYNA*, 81(184), 217-224. <https://doi.org/10.15446/dyna.v81n184.37899>

6. La participación ciudadana: eje fundamental e ineludible en el ordenamiento territorial. Reflexiones, obstáculos y desafíos para su implementación

Augusto Alejandro González Ramírez
Yonaira Laínez Parra
Sandra Cristina Ocampo Ríos
María del Pilar Uribe Diosa

El ordenamiento territorial ha evolucionado: ha pasado de ser un ejercicio técnico, y con enfoque exclusivo en la organización y regulación del uso del suelo, y ahora es una visión más amplia que reconoce el territorio como un espacio dinámico y multidimensional. Este enfoque contemporáneo considera no solo los aspectos geográficos y económicos, sino también las dimensiones sociales, culturales y políticas que configuran las interacciones humanas en el territorio. La concepción tradicional, fundamentada en una planificación técnica y centralizada, ha dado paso a un enfoque más inclusivo y participativo, donde la ciudadanía se erige como actor fundamental en la construcción de sus propios territorios.

En este marco, la participación ciudadana ha dejado de ser un componente secundario para convertirse en un proceso indispensable y garantizar un ordenamiento inclusivo, equitativo y sostenible; lo cual trasciende su posición de mero elemento accesorio para tornarse en un pilar esencial en la toma de decisiones que

afectan el desarrollo territorial. La participación ya no puede ser vista como un accesorio o un requisito procesal; en la práctica, ha demostrado ser un motor para la legitimidad, viabilidad y efectividad de las políticas públicas territoriales.

Sin embargo, pese al avance conceptual y normativo, la implementación de la participación ciudadana en los POT aún enfrenta desafíos. Con frecuencia, los procesos participativos son considerados como una mera formalidad o una obligación administrativa, lo que resulta en una participación limitada y superficial. Este enfoque restringido desaprovecha el potencial transformador de la participación, que debería ser el eje vertebrador del ordenamiento, con el cual se asegura que las decisiones territoriales sean el resultado de un verdadero ejercicio de deliberación pública y no un cúmulo de análisis técnicos aislados.

La experiencia acumulada en diversos contextos, especialmente en Colombia desde la promulgación de la Constitución de 1991, revela que los procesos de planificación territorial que involucran activamente a la ciudadanía no solo logran un mayor respaldo social, sino que también promueven un desarrollo territorial basado en el diálogo y la construcción colectiva. La Constitución reconoció de manera formal la participación como un derecho fundamental y, desde entonces, ha sido el principio rector de numerosas apuestas e iniciativas orientadas a democratizar la gestión del territorio.

Estas apuestas de inclusión ciudadana han sido significativas en los territorios rurales vulnerables y con alta complejidad social y ambiental, como los ubicados en el cañón del río Cauca, en donde para el caso de estudio se abarcan 9 municipios: Olaya, Sabanalarga, San Andrés de Cuerquia, Toledo y Briceño, ubicados en la margen oriental del río; Buritica, Peque Ituango, en la margen occidental del mismo, y el municipio de Valdivia, cuyo territorio es atravesado por el río Cauca; y, además, todos ellos en la zona de influencia de la HI.

Los efectos derivados de la construcción de esta megaobra han generado una serie de conflictos socioambientales e impactos significativos en el entorno físico y social de estos territorios, lo que altera sus dinámicas económicas, ambientales y culturales, y representa un caso de estudio paradigmático en el presente, a largo plazo, en contextos que ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, para garantizar una gestión territorial que respondan a dichas complejidades.

Como se ha mencionado en el libro, varios equipos técnicos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, participaron en la actualización de los POT de los municipios mencionados anteriormente, proceso en el cual se identificó que la participación ciudadana debe ser activa y continua, no solo durante la revisión y ajuste de los POT, sino también en su etapa de implementación, y en el monitoreo y seguimiento de los impactos generados por la transformación socioterritorial, además de aquellos que provengan del funcionamiento de la HI.

Actualmente, las demandas sociales abogan por una mayor transparencia, eficacia y gobernabilidad y son cada vez más urgentes; en este sentido, el OT debe repensarse como un proceso democrático y participativo que se consolide como una herramienta clave, no solo para el desarrollo territorial, sino también para la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la gobernanza territorial a nivel local y regional.

Con este hilo de ideas, se propone en este capítulo un análisis sobre la importancia de la participación ciudadana en el OT, de tal manera que se desvele su potencial transformador, los beneficios que este aporta y los desafíos que enfrenta su implementación. Aquí se argumenta a favor de la participación ciudadana, destacando su contribución a la legitimidad de los ejercicios de planificación, a la mejora de la calidad de las decisiones y a la construcción de comunidades más resilientes.

Aborda la importancia de concebir la participación ciudadana como un pilar fundamental en el diseño, implementación y seguimiento de los POT, mediante el desarrollo de tres apartados: en el primero, se profundiza acerca del concepto de participación ciudadana, su contexto social y político en Colombia y los lineamientos internacionales, el marco normativo que la regula en el OT y sustenta su aplicabilidad en lo local, diferenciando sus distintos niveles y los actores que intervienen en ella. Asimismo, se profundiza en los conceptos de planeación participativa y la gobernanza territorial, que emergen como conceptos interrelacionados al de participación, que promueven la democratización en la toma de decisiones y una gestión más integral.

En el segundo apartado, se presenta una síntesis y un análisis detallado de las experiencias de participación ciudadana desarrolladas en los 9 municipios del cañón del río Cauca, partiendo de los enfoques y propuestas metodológicas desarrolladas, la identificación de las fortalezas, debilidades y desafíos que enfrentó su ejecución, la concepción y aplicación de las acciones de comunicación y movilización, la incorporación e incidencia de los aportes de los actores en las propuestas formuladas de ordenamiento, y el planteamiento sobre la continuidad de la participación en la implementación de los POT.

El apartado final, se configura a partir de las reflexiones conceptuales y fácticas derivadas de las secciones precedentes, identificando los principales obstáculos y barreras estructurales y culturales que enfrentan los municipios rurales en la implementación de procesos participativos cuando abordan la revisión, la actualización, el seguimiento y la evaluación de sus POT, que limitan una participación ciudadana efectiva para la planeación territorial y debilitan las capacidades de gobernanza. A partir de lo cual se establecen los retos y se proponen estrategias para superar los obstáculos y fortalecer la participación en el ordenamiento territorial, como la creación de mecanismos más inclusivos y transparentes, la inversión en capacitación y sensibilización, y la promoción de una cultura de

diálogo y consenso; todo con el propósito de se comprenda que la participación no es un simple trámite burocrático, sino un ejercicio transformador en la gestión pública.

Se espera que este capítulo sirva como herramienta útil para las administraciones municipales, investigadores, planificadores, líderes sociales y tomadores de decisiones interesados en promover un desarrollo territorial más incluyente y sostenible; y contribuya, además, en el debate académico y político sobre la importancia de la participación ciudadana en el OT, así como ofrecer insumos para la formulación de políticas públicas que promuevan una mayor participación e incidencia en los procesos que afectan a los territorios.

6.1. La participación ciudadana en el ordenamiento territorial, motor de la planeación y la gobernanza territorial

En el ámbito internacional, la participación ciudadana es reconocida como un pilar fundamental para la gobernanza. Este principio ha sido consagrado en diversos instrumentos internacionales, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que establece el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, hasta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que refuerza la importancia de la participación pública en la toma de decisiones.

Algunos organismos internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, han destacado el valor de la participación ciudadana para mejorar la gobernabilidad, promover la planificación, el desarrollo sostenible y la gestión del territorio, argumentando que los procesos inclusivos no solo generan mejores resultados, sino que también aseguran un mayor grado de sostenibilidad a largo plazo. En el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2002) se subraya que la participación es un mecanismo clave para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Además, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha subrayado que los ejercicios participativos contribuyen a mejorar la calidad de las decisiones públicas y a fomentar la inclusión social.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015 –entre los que se encuentra Colombia¹ y sus 17 Objetivos de

1 Desde el 2018, los ODS son política de Estado en Colombia, y los planes de desarrollo nacional y territoriales están alineados con estos objetivos mundiales. El Conpes 3918 de 2018, que constituye

Desarrollo Sostenible (ODS) proporcionan un marco internacional que refuerza el valor de la participación ciudadana como un eje transversal para la gestión y planificación del territorio, de modo que se promueva un desarrollo territorial que sea sostenible y que incluya a todos los sectores de la sociedad.

Los ODS que están estrechamente relacionados con la participación ciudadana en el ordenamiento territorial y que establecen los lineamientos para la acción e incorporación en los planes territoriales, son los siguientes:

Tabla 6-1. ODS relacionados a la participación ciudadana y al OT

	ODS 5: Igualdad de género	La participación plena y efectiva de las mujeres en las decisiones, incluyendo las decisiones sobre el OT, es uno de los pilares para garantizar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La meta 5.5 se centra en asegurar que las mujeres participen en todos los niveles de toma de decisiones, incluidas las políticas territoriales
	ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	La meta 11.3 se refiere directamente a que las comunidades locales participen en la planificación urbana y la gestión del territorio, de manera que asegure que el crecimiento urbano sea inclusivo y sostenible. Esto implica que los procesos de OT deben ser participativos, incluyendo las visiones de todos los actores.

un hito fundamental en la ruta de Colombia hacia la implementación de la Agenda 2030, define una estrategia integral que busca articular los esfuerzos nacionales para alcanzar las metas establecidas, en cuatro lineamientos estratégicos: 1) *Fortalecimiento de la gobernanza para el desarrollo sostenible*: busca consolidar un marco institucional sólido para la coordinación intersectorial y la participación de diversos actores en la implementación de los ODS. 2) *Transformación productiva y sostenible*: busca promover un modelo de desarrollo económico que sea ambientalmente sostenible, socialmente inclusivo y capaz de generar empleo de calidad. 3) *Desarrollo social con enfoque territorial*: busca reducir las desigualdades sociales y territoriales, garantizando el acceso a servicios básicos de calidad para toda la población. Se promueve un enfoque territorial que permita atender las necesidades específicas de cada región. 4) *Gestión integral del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático*: busca promover la gestión integral del riesgo de desastres y la adaptación basada en ecosistemas.

	ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	Este objetivo fomenta el acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones eficaces, responsables y transparentes. Promueve la participación inclusiva en todos los niveles de toma de decisiones. La meta 16.7 enfatiza la necesidad de que las decisiones públicas sean inclusivas y representativas, y garantiza la rendición de cuentas, lo que refuerza la importancia de que los ciudadanos tengan una voz activa en los procesos de OT.
	ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos	Se centra, como señala la meta 17.7, en la importancia de construir alianzas inclusivas y sostenibles entre gobiernos, sector privado, sociedad civil y otras instituciones para fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. Destaca la importancia de fortalecer los sistemas de gobernanza a través de la participación de múltiples actores. En el contexto del OT, la participación ciudadana es clave para asegurar que las decisiones sobre el uso del suelo, la planificación urbana y el desarrollo rural sean inclusivas y respondan a realidades locales.

Fuente. Elaboración propia a partir de ODS.

La concepción de la participación ciudadana en Colombia ha experimentado un notable crecimiento y evolución en las últimas décadas, especialmente en el ámbito de la planeación territorial, debido a varios factores claves internos y externos que han transformado el panorama político, social y normativo entre los que se encuentra la Agenda Internacional ya mencionada.

Como consecuencia de las transiciones democráticas que muchos países del mundo experimentaron desde la década de los 70, se dio un cambio en el paradigma político, lo que hizo reconocer aún más que los procesos de toma de decisiones y el espacio político no pertenecían a una zona exclusiva del gobierno, lo cual subrayó la necesidad de involucrar a otros actores, como la sociedad civil y el sector privado en los asuntos públicos, así como la importancia de impulsar una mayor rendición de cuentas del gobierno hacia los ciudadanos (Fundar-ELLA, 2017, p.2).

Entre los factores internos, se encuentra la Constitución de 1991 que es el principal catalizador de la evolución de la participación ciudadana, pues la incluye como derecho

fundamental; otro factor relevante es la descentralización administrativa² que inició en la década de los 80 y permitió que los municipios y departamentos tuvieran mayor autonomía en la gestión de recursos y las decisiones locales; por su parte, los movimientos y organizaciones sociales³ han jugado un papel crucial en la transformación de la participación ciudadana; tanto las organizaciones comunitarias, campesinas, indígenas, afrocolombianas y movimientos por los derechos humanos y ambientales, han demandado un mayor acceso a la toma de decisiones y al reconocimiento de sus derechos.

Otro factor sustancial que consolida y garantiza la participación ciudadana, como derecho, ha sido el robustecimiento del marco normativo que ha impulsado el establecimiento de mecanismos y procedimientos que permiten a los ciudadanos influir en las decisiones públicas, supervisar la gestión estatal y participar en la planificación territorial (estos conceptos serán ampliados en el siguiente capítulo). Para el contexto colombiano, los procesos, acuerdos y negociaciones de paz en el marco del conflicto armado interno han sido clave para lograr un enfoque más inclusivo con la participación de las víctimas, comunidades rurales y sectores más vulnerables, y subrayan la importancia de la participación en la implementación de políticas territoriales⁴ para la reparación, restitución de tierras y desarrollo rural integral. Por último, los procesos de modernización y transparencia del Estado, permitieron la llegada de las tecnologías de la información y la comunica-

2 La Ley 12 de 1986 y la Ley 136 de 1994 promovieron la autonomía territorial, y esto facilitó que las comunidades participaran más activamente en la planeación y gestión territorial, a través de mecanismos como los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). La descentralización ha posibilitado que los ciudadanos influyan más directamente en las políticas que afectaban su entorno inmediato, lo cual es fundamental para que, en especial, los municipios rurales tuvieran mayor control sobre la planificación de sus recursos y el uso del suelo, y esto, a su vez, es crucial para las subregiones de interés del norte, el occidente y el Bajo Cauca antioqueño, con gran diversidad geográfica y necesidades locales diferenciadas.

3 La participación ciudadana en las zonas rurales ha estado profundamente influenciada por el conflicto armado, y esto ha limitado la capacidad de las comunidades para ejercer su derecho a la participación debido a la presencia de grupos armados organizados y a las dinámicas de violencia; frente a estas realidades los movimientos y organizaciones han sido agentes activos en la defensa de sus territorios y en la reconstrucción del tejido social.

4 Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son parte del punto 1 del Acuerdo de Paz del 2016, que se centra en la Reforma Rural Integral (RRI). Tienen como objetivo transformar las zonas rurales, en especial, aquellas que han sido históricamente marginadas y más afectadas por el conflicto armado, con el fin de cerrar las brechas económicas, sociales y territoriales. Fueron diseñados para abordar los temas de desigualdad en el acceso a la tierra, la falta de infraestructura básica y la ausencia del Estado. De los 9 municipios del Cañón del Río Cauca que actualizaron sus POT entre el 2021 y 2024, Ituango, Valdivia y Briceño forman parte de estos programas.

ción (TIC),⁵ que han facilitado la organización y la movilización de la ciudadanía, para una mayor visibilidad, acceso a la información, alcance de las demandas sociales e interacción con las diferentes instancias de gobierno.

Considerando este panorama, una aproximación a un concepto vigente de participación ciudadana, es su concepción como un ejercicio mediante el cual los ciudadanos tienen la oportunidad de influir y tomar decisiones en asuntos que afectan su vida y su entorno, se refiere al “conjunto de posibles interacciones entre los ciudadanos y entre estos y las instituciones públicas orientados a intervenir, de manera directa o a través de sus formas de organización, en los asuntos públicos” (Maldonado, 2016, p. 111). También puede definirse como el conjunto de mecanismos y procesos que permiten a los ciudadanos influir en la toma de decisiones públicas, al expresar sus intereses, necesidades y propuestas; y se manifiesta en diferentes formas, desde la consulta y la deliberación hasta la cocreación y el control social.

Este concepto se basa en el principio de que los ciudadanos no solo son receptores de las políticas públicas, sino también actores activos en su formulación, ejecución y evaluación. La participación ciudadana es entendida como la intervención de sujetos individuales y colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos, influir en las decisiones que afectan sus vidas, acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos, vigilar la gestión y sus resultados, o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas, bien sea mediante las vías institucionales o a través de la movilización social (Transparencia por Colombia, 2020, p. 6).

Ahora bien, en cuanto a la relación entre participación ciudadana y ordenamiento desde el contexto nacional, el programa POT Modernos, respaldado por la política pública contenida en el documento Conpes 3870 de 2016, ha sido una de las herramientas más importantes para orientar la actualización de los POT en los municipios del país. Uno de sus componentes clave es mejorar la capacidad técnica y administrativa de los municipios para formular y ejecutar adecuadamente los POT, aprovechando los recursos tecnológicos y los conocimientos actuales para hacer de estos planes, herramientas de gestión más eficientes.

5 Las herramientas digitales y las plataformas en línea han permitido que los ciudadanos estén mejor informados y participen más activamente en los debates públicos. Esto ha abierto nuevos canales de participación, tales como las consultas públicas en línea y los mecanismos de control social a través de redes sociales y plataformas digitales. Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Índice de Brecha Digital 2021 es más pronunciado en los municipios rurales, donde el acceso a Internet, el uso de dispositivos tecnológicos y las habilidades digitales son considerablemente más bajos.

El programa propone un cambio significativo en cómo se percibe y se implementa la participación ciudadana en el OT; establece que la formulación y visión de los POT sean más inclusivos y respondan tanto a los desafíos técnicos como a las demandas sociales, de lo cual se espera: el fortalecimiento de la gobernanza local –colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos locales, más transparencia y rendición de cuentas–; la inclusión social –incluir en los procesos participativos a sectores de la población que tradicionalmente han estado marginados de las decisiones territoriales, como comunidades indígenas, afrocolombianas y rurales–; y el empoderamiento de la comunidad –hacer partícipes a los ciudadanos en las etapas tempranas del diseño de los POT–, lo que se puede ver reflejado en una mayor adaptabilidad y en una mejor capacidad para gestionar los conflictos relacionados con el uso del suelo y los recursos naturales.

La apuesta, desde los contextos internacional y nacional por la implementación de la participación ciudadana en los procesos territoriales y en la formulación de los POT, representa un avance significativo en el fortalecimiento del Estado social de derecho y de la democracia participativa del nivel local. Aunque existen desafíos en dicha implementación, sobre todo en los contextos rurales y de alta conflictividad, las ventajas superan significativamente los obstáculos, y esto hace de la participación ciudadana un componente esencial para el éxito de la planificación territorial.

A continuación, se desarrollará el marco normativo que da soporte a esta práctica fundamental para garantizar que las prácticas alrededor del OT sean más democráticas, equitativas, sostenibles y pertinentes a las necesidades de la comunidad, la efectividad y legitimidad de las decisiones.

6.1.1. La participación ciudadana vista desde la norma y los actores

Para su implementación en el ordenamiento territorial, la participación ciudadana se encuentra respaldada y fundamentada por diversas normas; cuenta con un marco constitucional y legal favorable que promueve la inclusión de las comunidades en la planificación y gestión del territorio.

La Constitución Política de 1991 marcó un hito en la apertura de espacios para la participación estableciendo mecanismos como las consultas populares, los cabildos abiertos y las veedurías ciudadanas. En el art. 2 establece unos fines esenciales del Estado, entre los cuales se encuentran: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; como también, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Asimismo, en los arts.

40 y 41 se establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

Por otro lado, en el art. 79 se dispone que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, y que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla; así como también, en el art. 270 se afirma que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. Todo esto muestra cómo desde esta norma de normas se concibe la participación como un derecho fundamental, que permite a la ciudadanía incidir en el ámbito de lo público y en el territorio que le sustenta.

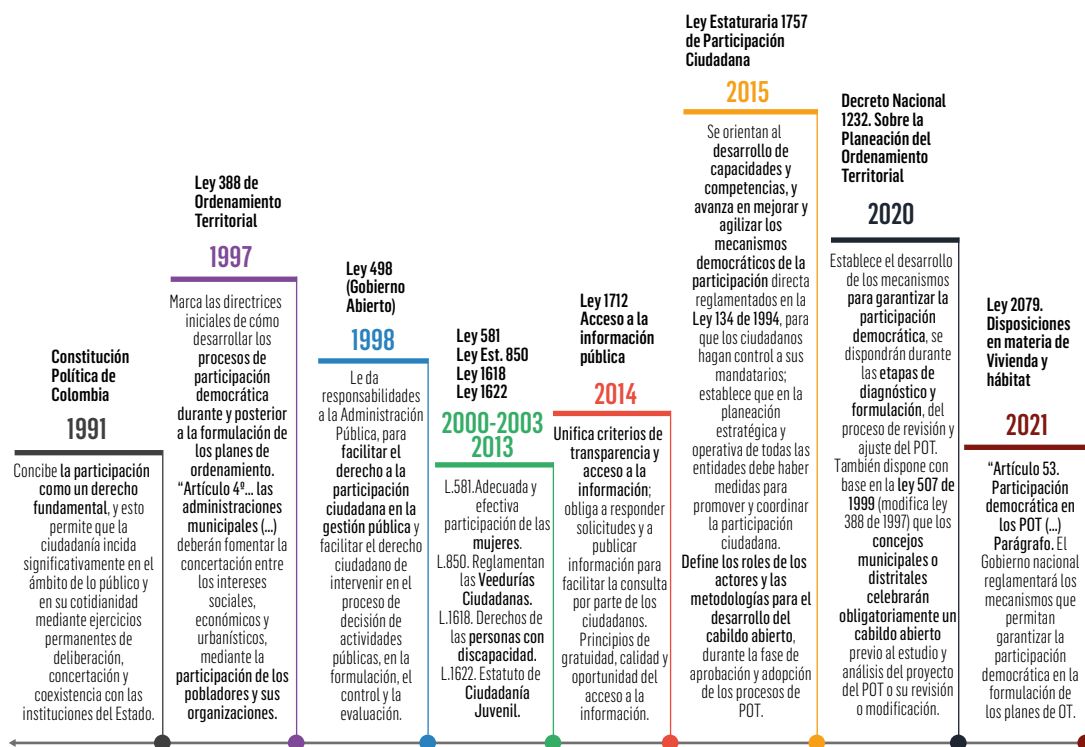
Con la Constitución de 1991 no solo se fortalecieron los mecanismos de participación ciudadana, sino que también se desencadenó la generación de una serie de instrumentos normativos que ampliaron la capacidad de incidencia de los ciudadanos en los procesos de planificación territorial (Echeverry Jiménez, 2010).

Fue a través de la promulgación de nuevas leyes y normas, mediante las cuales se materializaron las posibilidades de la participación ciudadana para incidir en la planificación territorial:

- **Ley 134 de 1994.** Estableció las bases para la participación en los procesos de planeación. Regula los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo las consultas populares y los referendos, que pueden ser utilizados en el ordenamiento territorial.
- **Ley 152 de 1994.** Conocida como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, introdujo la participación como un derecho y deber de la ciudadanía, promoviendo la inclusión de los habitantes en la formulación, seguimiento y control de los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal.
- **Ley 388 de 1997.** Establece los principios y procedimientos para la gestión del suelo. Esta ley, conocida como la Ley de Ordenamiento Territorial, establece que los POT deben ser construidos con la participación de la ciudadanía. Define los instrumentos de planeación y las etapas en las que se debe garantizar la participación comunitaria.
- **Ley 850 de 2003.** Establece las veedurías ciudadanas como un mecanismo para que la sociedad civil supervise la gestión pública, incluyendo los procesos de ordenamiento territorial.
- **Ley 1454 de 2011.** Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, art. 7: la política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial. Art. 11: los ejercicios de ordenamiento territorial deberán ser participativos y transparentes, garantizando la participación de todos los actores sociales involucrados.

- **Ley 1757 de 2015.** Promueve y protege el derecho a la participación democrática, se enfoca principalmente en fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Esta ley regula y garantiza los derechos de los ciudadanos a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural.
- **Decreto 1232 de 2020.** Presentó un hito significativo en la actualización de las normas que rigen la planeación del ordenamiento territorial en Colombia. Es uno de los decretos que reglamenta la Ley 388 de 1997, la cual orienta el paso a paso técnico para la revisión y ajuste de los POT. Dentro de las modificaciones introducidas por este decreto se centraron en fortalecer y precisar diversos aspectos de los POT, entre los que destacan los relacionados con los mecanismos de participación ciudadana en las diferentes etapas de la formulación, revisión y modificación de los instrumentos, lo que garantiza una mayor transparencia y legitimidad en la toma de decisiones.

Figura 6-1. Marco normativo de la participación ciudadana para el ordenamiento territorial



Fuente. Elaboración propia, 2024.

La vinculación de los actores ciudadanos a los procesos de planeación territorial marcó su inicio a partir de la promulgación de la Ley 152 de 1994, que estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo la cual estipula la participación ciudadana como uno de sus principios generales (art. 3), y se dieron las directrices en cuanto a las autoridades e instancias de planeación (art. 4) de las que se derivó la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) como instancias de planeación territorial conformadas por representantes de los diferentes sectores de población (económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios) y esto le dio un rol protagónico a los representantes de la sociedad civil (art. 34).

Los CTP, como instancias territoriales de planeación, se derivan de los lineamientos de conformación y funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación (CNP) el cual se concibe como instancia de planeación de carácter nacional (art. 8); ambas instancias configuran el Sistema Nacional de Planeación (SNP), en el cual se materializa el principio de la participación ciudadana. Pero para que estas instancias logren materializar el principio de participación, su función debe abarcar no solo la etapa de formulación y aprobación de los planes de desarrollo, sino también las etapas de ejecución y seguimiento; así, su función consultiva adquiere sentido de permanencia institucional.

Por otra parte, la Ley 388 de 1997 promueve la participación de los actores territoriales en la formulación, discusión y ejecución de los POT, en procura de la concertación de intereses sociales, económicos y urbanísticos (art. 4) y en articulación con las acciones de planeación territorial derivadas de la Ley 152 de 1994.

Desde la Ley 388 de 1997 se establecen unos principios que fundamentan el ordenamiento territorial, y son: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. De igual forma, esta ley otorga al ordenamiento del territorio una función pública, de la cual deriva la importancia de la participación ciudadana en los procesos de formulación, adopción y ejecución de los POT; ya que es por medio de la voz de los habitantes del territorio que mejor pueden comprenderse las problemáticas, retos y oportunidades que el mismo territorio ofrece, con miras a ejercer adecuadamente la función pública, lo que transfiere fuerza a los principios base.

Sobre la participación democrática, esta misma ley indica, en el art. 4, que:

En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de

cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en el otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

Asimismo, el párrafo de este mismo artículo establece que: “El gobierno nacional reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial”.

La participación ciudadana en el ordenamiento territorial se legitima con la presentación del documento concertado del POT ante el CTP, dicho documento debe contener los aportes propuestos por los diferentes grupos de actores, esta instancia deberá emitir concepto técnico y formular recomendaciones antes de que el instrumento sea aprobado (art. 24, Ley 388 de 1997), Además del CTP, la Ley determina que los municipios mayores de 30.000 habitantes deberán conformar Consejos Consultivos de Ordenamiento, concebidos como instancias asesoras mediante las cuales se garantiza representatividad de los diferentes sectores gremiales, profesionales, ecológicos, cívicos y comunitarios, algunos de los cuales podrán ser escogidos entre el CTP de la entidad territorial (art. 29).

Bajo este panorama normativo derivado del mandato Constitucional de 1991, puede argumentarse que la incidencia de los actores territoriales en los asuntos públicos ha venido evolucionando de un simple acto de participación ciudadana en diferentes escenarios, hacia una apuesta de planificación que articula la dimensión social (planeación del desarrollo) y la dimensión física (planeación territorial) en función de la deliberación y la concertación de intereses de los diferentes grupos y sectores de población. Así, se ha pasado del ejercicio de la participación ciudadana al ejercicio de la planeación participativa, como se desarrollará en el siguiente numeral, cuya expresión institucional es el SNP que se dinamiza en función de las capacidades técnicas y políticas de los actores territoriales, y determina su incidencia en la consolidación del desarrollo socioeconómico motivado por los sueños y aspiraciones de dichos actores.

6.1.2. Planeación del desarrollo, desarrollo local y gobernanza territorial: claves en la formulación de los POT

Esta apertura constitucional y normativa ha respondido a un contexto histórico de exclusión y centralización del poder, donde las decisiones sobre el territorio y el desarrollo local eran tomadas sin considerar las voces de las comunidades afectadas. Sin embargo, el contexto social y político ha estado marcado por conflictos armados, desigualdades sociales y una débil institucionalidad en muchas regiones, especialmente en las zonas rurales. Estas condiciones han dificultado la efectiva implementación de procesos partici-

pativos, generando desconfianza en las instituciones y una baja participación en algunos casos; pero a la par, también han surgido movimientos sociales y organizaciones comunitarias que han luchado por el reconocimiento de sus derechos y su inclusión en la toma de decisiones, lo cual demanda mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades.

A pesar de contar con este robusto marco normativo y con los avances en su implementación y comprensión, los municipios rurales siguen enfrentando obstáculos comunes, pero también desafíos particulares para implementar los ejercicios participativos en sus POT, entre los cuales se destacan los relacionados con la falta de recursos, la escasa capacitación de los actores involucrados y las limitaciones asociadas a la baja construcción de confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

Frente a estos desafíos, es importante recordar las herramientas y enfoques en los que se ha ido avanzando, para sortear estos obstáculos y cerrar las brechas frente a la incidencia de los diferentes actores en el paso a paso de la planificación. En este sentido, la planeación participativa se consolida como un eje central para la gestión pública y el desarrollo territorial, especialmente, desde la Constitución de 1991. Este enfoque busca incluir activamente a la ciudadanía en la toma de decisiones, transformando el desarrollo y el OT en ejercicios democráticos e inclusivos. Su relevancia se manifiesta en la integración de conceptos como la planeación del desarrollo, el desarrollo local y la gobernanza territorial, que a su vez resultan esenciales en la formulación de los POT.

La planeación del desarrollo es entendida como un proceso estratégico que busca articular las aspiraciones colectivas con las capacidades y recursos del territorio. En este marco de la planeación participativa, esto se convierte en una construcción colectiva, donde la ciudadanía no solo opina, sino que co-crea las estrategias para el futuro de su territorio. Según Gómez Hernández *et al.* (2012), este enfoque reconoce la participación ciudadana como una responsabilidad social, mientras que Forero, Cardona y Córdoba (1999) destacan que permite construir una racionalidad colectiva más robusta y legítima.

La integración de la ciudadanía en la planeación del desarrollo fomenta la confianza entre los habitantes y las instituciones, reforzando la gobernabilidad democrática.⁶ Además, este modelo promueve el aprendizaje social, un proceso en el que tanto las comunidades

6 En una definición breve, la gobernabilidad democrática es la capacidad del Estado para gobernar de manera efectiva dentro de un marco de respeto a las normas democráticas, promoviendo la participación, la justicia social y la rendición de cuentas; es un conjunto de acciones estatales que da soporte para que se pueda desplegar a nivel local la Gobernanza Territorial, es decir, garantizar las condiciones para que las comunidades y actores puedan participar directamente en los procesos de desarrollo y gestión del territorio.

como los gobiernos intercambian conocimientos sobre las necesidades y potencialidades del territorio, lo que permite construir decisiones informadas y consensuadas (Muñoz, 2014, p. 49).

El desarrollo local, como lo señala Moreno Soto (2018), se fundamenta en la capacidad de las comunidades para aprovechar sus recursos, identidades y relaciones, promoviendo soluciones adaptadas a su realidad. Este concepto se enlaza directamente con la planeación participativa, ya que permite identificar y priorizar las necesidades locales en los procesos de planificación.

La importancia del desarrollo local en el OT radica en que proporciona un marco para incorporar las particularidades de cada municipio o región, de modo que se superen los enfoques homogéneos. Los POT que integran principios de desarrollo local generan mayor sentido de pertenencia y legitimidad, al reflejar las aspiraciones y los valores de los diferentes actores.

En este sentido, la implementación de una gestión colaborativa del ordenamiento territorial, requiere posicionar el enfoque contemporáneo de la Gobernanza Territorial, que supera los modelos jerárquicos tradicionales del Estado, promoviendo la cooperación entre diversos actores como el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la academia. Según Farinós Dasí (2008), este modelo busca una gestión más eficiente, legítima y transparente del territorio.

En este contexto, la participación ciudadana juega un papel fundamental que permite que la gobernanza territorial se haya consolidado como un enfoque fundamental en la gestión del territorio, sobre todo en contextos en los que las políticas de planificación requieren la inclusión de múltiples actores. Este modelo supera el control jerárquico tradicional del Estado, puesto que aboga por un enfoque colaborativo en el cual diversos actores (gobierno, sector privado, sociedad civil, academia) trabajan juntos en una construcción de co-decisión y gestión compartida del territorio (Farinós Dasí, 2008). La gobernanza territorial busca una mayor eficacia en la gestión pública, mayor legitimidad en las políticas implementadas y una transparencia en la toma de decisiones; este enfoque es necesario en áreas complejas como la planificación territorial, en donde los desafíos ambientales, sociales y económicos requieren una respuesta integral y coordinada.

La gobernanza territorial es relevante en la formulación de los POT, pues al ser un instrumento encargado de regular el uso del suelo y planificar el futuro de los territorios, no debe limitarse a ser un documento técnico, sino que debe reflejar las aspiraciones colectivas de sus habitantes; la participación en su elaboración asegura que las decisiones no se perciban como imposiciones, sino como acuerdos colectivos.

Los POT deben representar la síntesis de los esfuerzos por integrar la planeación del desarrollo, el desarrollo local y la gobernanza territorial. Estos instrumentos, fundamentales en el ordenamiento, deben estructurarse como espacios de convergencia entre las diversas visiones y necesidades de los actores del territorio.

En resumen, la articulación entre la planeación del desarrollo, el desarrollo local y la gobernanza territorial en los POT permite convertirlos en instrumentos transformadores, donde las comunidades son protagonistas en la construcción de su futuro. Para lograrlo, es imprescindible superar los desafíos estructurales y garantizar que todos los actores tengan un espacio equitativo y un nivel de incidencia en la toma de decisiones.

6.2. La experiencia de la participación ciudadana y las acciones de comunicación en la actualización de los POT de los municipios del área de influencia de Hidroituango

Las estrategias de participación ciudadana y de comunicaciones en la revisión de los POT de los municipios mencionados, ubicados en el cañón del río Cauca, establecieron metodologías acordes a las exigencias de las particularidades del territorio y en consideración a las dinámicas de los actores locales.

En este apartado, como se mencionó en la introducción del capítulo, se realiza una síntesis de las experiencias en la implementación de las estrategias planteadas; se trata de un balance cualitativo y algunos datos cuantitativos relevantes, con los que se consignan los principales elementos de la participación y la estrategia de comunicaciones y que inciden en un mejor conocimiento del territorio por parte de los equipos técnicos, así como en las propuestas de ordenamiento desde los modelos de ocupación y las visiones territoriales que se concretan en proyectos de los programas de ejecución, para llegar a la implementación de los planes en los diferentes horizontes temporales definidos para los municipios.

Este texto se estructura a partir de dos elementos principales: en primer lugar, la revisión de los documentos que consignan la manera en que se llevó a cabo el ejercicio participativo para cada uno de los municipios, al respecto es importante aclarar que no todos los equipos plantearon propiamente una estrategia de participación y comunicaciones, bajo este concepto estratégico, algunos elaboraron un documento a manera de síntesis con la descripción de lo realizado, como el caso de Peque y Olaya, mientras que los demás

estructuraron una estrategia con enfoque y diversas actividades para la implementación. Con base en estos insumos se trabajan el enfoque metodológico de la participación planteado en cada municipio, se realiza un balance de los diferentes ejercicios, puntos en común, divergentes y complementarios y, finalmente, el tema relacionado con comunicaciones y difusión.

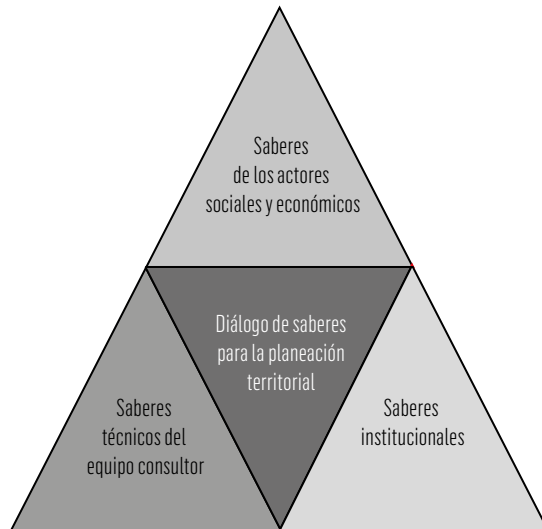
En segundo lugar, se realiza el análisis de las respuestas obtenidas en un formulario dirigido a los equipos técnicos y diseñado a partir de preguntas relacionadas con la experiencia vivida durante la implementación de la estrategia, la interacción con los actores en los diferentes territorios, los mecanismos para la comunicación, la sistematización del proceso de participación en cada municipio, entre otros aspectos que dan a conocer al lector la forma de relacionamiento de los habitantes en torno al ordenamiento en esta porción del territorio antioqueño.

6.2.1. Enfoque metodológico de la participación

Las diversas metodologías planteadas por los equipos técnicos en cada uno de los municipios para llevar a cabo el proceso de participación y comunicaciones, presentan de manera general tres enfoques principales: 1) diálogo de saberes, 2) enfoque territorial y 3) enfoque pedagógico y de diálogo directo. No obstante, independiente del enfoque, se realizaron reuniones, mesas técnicas y talleres territoriales, por grupos de actores acorde a las temáticas específicas, tanto para revisar información secundaria, como para levantar información primaria en la etapa de diagnóstico, y en la etapa de formulación se trabajaron las propuestas, el modelo de ocupación territorial, la clasificación del suelo y los demás temas relacionados. Los tres enfoques planteados se desarrollaron de la siguiente manera:

En los municipios de Ituango, San Andrés de Cuerquia y Buriticá la estrategia de participación se desarrolló bajo el enfoque de diálogo de saberes, el cual buscaba la articulación de los diferentes grupos como se indica en la Figura 7-1, dicho diálogo de saberes se fundamentó en 8 principios transversales: Horizontalidad, Incidencia, Transparencia, Enfoque diferencial, Escala territorial, Accesibilidad, Participación cualificada y Representatividad.

Figura 6-2. Enfoque de diálogo de saberes



Fuente. Elaboración propia (2024).

Figura 6-3. Fotografías de encuentro actores comunitarios





Nota. Página anterior: San Andrés de Cuerquia, actores comunitarios y mesa ambiental; Arriba: Buriticá, representantes empresa minera Zijin continental e instituciones; Abajo: Ituango: comunidad indígena Jaidukamá y comunidad de El Aro.

Fuente: EOT de San Andrés de Cuerquia (2024), EOT de Buriticá (2023), y PBOT de Ituango (2024).

La estrategia de participación para los municipios de Sabanalarga, Briceño y Valdivia se desarrolló bajo los enfoques territorial, pedagógico y de diálogo directo. A continuación se detallan cada uno de ellos:

- **El enfoque territorial:** se plantea con el reconocimiento de las condiciones rurales y urbanas, su diversidad y particularidades, así como las similitudes territoriales y los cambios sucedidos durante los años que lleva el POT vigente, y que han transformado la realidad rural y municipal, en sus asuntos económicos, ambientales, socio-culturales y funcionales, para una construcción colectiva que apunte a un modelo de ocupación territorial inclusivo y sostenible.

- **El enfoque pedagógico y de diálogo directo:** se concibe desde la aplicación de metodologías y marcos de acción para trabajar procesos de diálogo con todos los actores claves convocados a la revisión y el ajuste, de modo que se facilite la participación, a través de la construcción de aportes y acuerdos desde la transferencia de saberes y el reconocimiento del otro (saberes locales, prácticas y experiencias sobre el territorio). La pedagogía y el diálogo directo implican la necesidad de redefinir espacios de participación y formas de comunicación, en términos de las metodologías utilizadas y la necesidad de reducir el uso de tecnicismos que dificultan la interacción con y entre los actores convocados. Esto aporta a la comprensión de la información que se divulga de la revisión, la diferenciación de los propósitos de cada fase, los conceptos e instrumentos del ordenamiento territorial y la identificación de los roles de los actores e instancias durante la actualización del POT.

Con este enfoque se logró que temas propios del ordenamiento fueran ubicados en cartografía en encuentros con los actores, y en torno a los mapas se desarrollara el diálogo directo con discusiones que enriquecieron tanto al equipo técnico encargado de la revisión, como a funcionarios, actores comunitarios y privados, lo que permitió una conexión con el territorio y entre ellos, teniendo presente que la gran mayoría de los actores son, además, habitantes de los municipios.

Figura 6-4. Enfoque territorial, pedagógico y de diálogo directo



Fuente. Elaboración propia (2024).

Figura 6-5. Fotografías de reunión con actores



Nota. Arriba: Sabanalarga, Cabildo Indígena Nutabe y comunidad La Placita; Centro: Briceño, comunidad vereda El Anime y taller territorial en Travesías; Abajo: Valdivia, mesa técnica con administración municipal y taller territorial en la cabecera urbana.

Fuente: EOT de Sabanalarga (2024), EOT de Briceño (2023), y EOT de Valdivia (2024).

Finalmente, en los municipios de Toledo, Peque y Olaya la participación no se planteó a partir de un enfoque metodológico definido. En Olaya y Peque se concentró en la realización de encuentros que permitieron la recolección de información primaria en la etapa de diagnóstico, por medio de diálogos con los actores identificados y para temas específicos relacionados con las dimensiones, ambiental, funcional, económica e institucional, y socio cultural. Se puede decir que fue un asunto instrumental que permitió, con el apoyo cartográfico y preguntas orientadoras, dar a conocer a los diferentes actores el paso a paso de la revisión y ajuste del POT, que se estaba llevando a cabo en el municipio, y se logró recoger, en parte, la voz de dichos actores para sumar a la información primaria y secundaria obtenida. Y, por último, mediante preguntas concretas recibir los aportes de cara a las propuestas de formulación para el futuro de los territorios.

Por su parte, en Toledo, en la etapa de diagnóstico se realizó un ejercicio de cartografía social, y en la de formulación, conversatorios por grupos de actores.

El método de cartografía social sirve para construir conocimiento de manera colectiva, para acercar a la comunidad a su espacio geográfico, socioeconómico e histórico-cultural. La construcción de este conocimiento se logra mediante la elaboración de mapas, ejercicio que promueve la comunicación entre los participantes y pone en evidencia los diferentes tipos de saberes que se mezclan para llegar a una imagen común del territorio.

Los conversatorios partieron de fichas temáticas elaboradas por el equipo técnico como síntesis del diagnóstico y presentando una primera propuesta de programa de ejecución, que buscó la validación de los diversos actores por medio del diálogo.

Figura 6-6. Talleres con actores





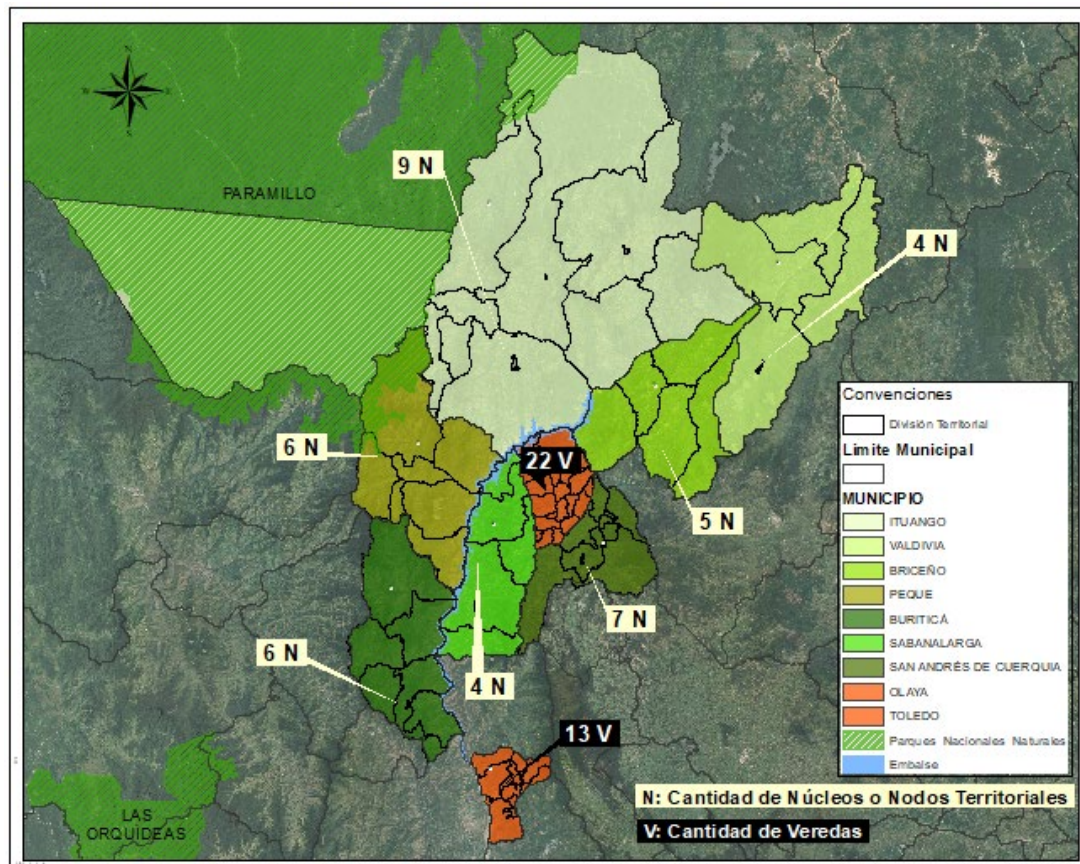
Nota. Página anterior: Gremios y administración municipal, Olaya; Arriba: taller de diagnóstico y consejo de gobierno, Toledo.

Fuente: EOT de Olaya (2023) y EOT de Toledo (2023).

En las metodologías desarrolladas para poner en marcha las estrategias de participación y comunicaciones se realizaron ejercicios cartográficos con mayor o menor detalle, que permitieron territorializar de manera efectiva las problemáticas y potencialidades en los temas del ordenamiento, especialmente en la etapa de diagnóstico, en la que también se verificó la información secundaria y la primaria, levantada por los equipos técnicos; dicha territorialización permitió, además, ubicar proyectos y propuestas para la formulación.

La manera de abordar los territorios obedeció, en la mayoría de los casos, a distribuciones por núcleos o nodos territoriales, identificados y validados por los actores de cada municipio. Para los municipios de Olaya y Toledo se trabajó con los corregimientos y veredas. En la siguiente imagen se muestran las distribuciones municipales para la implementación de las estrategias, como una manera de acercarse a los territorios desde la identificación de sus lugares de encuentro y la mejor accesibilidad. Como se indicó, en núcleos o nodos en 7 de los municipios y en veredas en los 2 municipios restantes.

Figura 6-7. Organización territorial para la participación en los 9 municipios



Fuente. Elaboración propia (2025).

La organización territorial aporta a la estrategia de participación y comunicaciones en la medida que da cuenta del nivel de apropiación del territorio, facilita el diálogo en torno a los temas del ordenamiento, permite la identificación de los lugares y la articulación entre la administración municipal, el equipo técnico de la revisión y todos los demás actores.

Frente a la importancia de la participación en la revisión de estos instrumentos, se verifica que, a partir de la vivencia de los equipos técnicos, no solo se trata del cumplimiento normativo, sino que es indispensable la participación democrática en la planificación local, teniendo en cuenta que:

- Facilita el reconocimiento de los liderazgos municipales.
- Propicia el acercamiento entre los diferentes grupos de actores territoriales.
- Articula el proceso técnico y permite argumentar las decisiones de cara al nuevo instrumento, logrando su apropiación.
- Es fundamental escuchar a la comunidad en todos los asuntos que vinculen los cambios en dinámicas del territorio, tanto en los temas estructurales como funcionales.
- Es esencial para el acercamiento a las diferentes realidades del territorio y comprender un poco las formas de habitar, suministra información sobre los habitantes; la apropiación del territorio, el arraigo y los elementos que conducirán al análisis desde las problemáticas y potencialidades territoriales, en cada dimensión y componente del ordenamiento, con las especificidades de cada lugar.
- Permite que todos los actores tengan voz en el proceso, lo cual refleja las necesidades y aspiraciones de los habitantes. De forma que, las intervenciones vayan en pro de un equilibrio en todos sus ámbitos: biótico, físico y, primordialmente, social.
- Incluye especificidades del territorio y de las características de los actores que intervendrán en el ejercicio, además prevé las actividades necesarias para lograr el propósito de planificación, según las condiciones de cada lugar.

Una buena estrategia de participación y comunicaciones permite “conectar” el ejercicio de revisión y ajuste del POT entre el equipo técnico y la comunidad que es la directamente interesada en que se realice un buen instrumento de planificación. Además, la participación permite que los actores aporten sus percepciones, inquietudes y propuestas, a la luz del ejercicio de OT.

Además de las exigencias normativas y las consideraciones expuestas, el proceso de participación democrática debe atender a los principios de la gestión pública, de tal forma que se pueda contar con las herramientas y mecanismos para facilitar la incidencia ciudadana en las decisiones sobre las políticas públicas y el acceso a la información de los diferentes actores, para conciliar sus intereses alrededor de la planificación y consolidación territorial. De forma complementaria y desde una perspectiva práctica, estratégica e incluyente, permite poner en las agendas públicas y ciudadanas municipales los temas de la planificación y ordenamiento territorial, después de más de una década (algunos con más de 20 años) de formulados los POT de primera generación, pese a algunas modificaciones de norma, el desconocimiento sobre el ordenamiento, sus dimensiones y las temáticas que aborda es generalizado en todos los actores, llámense administración municipal, organizaciones o ciudadanía en general, por lo que la implementación de un proceso de participación y de comunicaciones, no solo amplía el conocimiento sobre el tema, sino que aporta en la comprensión sobre su articulación con los demás asuntos territoriales y de desarrollo, y pone su relevancia en la aplicabilidad concreta de la norma en cada territorio.

Finalmente, la estrategia de participación y comunicaciones posibilita tanto al equipo técnico como a los diferentes actores del territorio, a partir del diálogo de saberes y el acercamiento a todos los ámbitos territoriales, profundizar en el conocimiento del territorio, identificar de primera mano sus condiciones y las situaciones de mayor relevancia, para plantear una transformación del municipio a mediano y a largo plazo.

Con respecto a la forma cómo se concibió la participación ciudadana para iniciar y desarrollar la revisión del POT en cada municipio, los profesionales indicaron que algo fundamental fue hacer la identificación de los diferentes grupos de actores, la relación de cada uno de ellos con el territorio, el conocimiento del mismo que les permitió poder aportar en la identificación de problemáticas y potencialidades, para comprender las diferentes dinámicas de ocupación y lograr la apropiación de los lugares por parte del equipo técnico que aborda la revisión.

Es necesario conocer algo de las costumbres, la forma de reunirse y la comprensión de los habitantes sobre las implicaciones de los POT en los diferentes municipios, partiendo de ello se establecieron varios escenarios de participación, tales como:

1. Encuentros de apertura y cierre con la Asociación de las Juntas de Acción Comunal (Asocomunal), Concejos Municipales y Consejo Territorial de Planeación CTP de cada municipio.
2. Talleres territoriales desarrollados en todos los municipios donde se convocaron los grupos de actores sociales, comunitarios, productores, transportadores, etc., y ciudadanía en general.
3. Mesas técnicas con las administraciones municipales, en las que los equipos técnicos interactuaron con los funcionarios, tanto para recibir información primaria y secundaria como para discutir propuestas de cara a la formulación de los POT.

En la etapa técnica de la revisión de los POT es imprescindible desarrollar un ejercicio transversal de diálogo que permite la relación socio territorial de los habitantes, representados por actores con intereses específicos. Para ello se consideraron las etapas de la revisión establecidas desde la norma y cómo se articulan los diferentes actores en cada una de ellas, a partir de los objetivos y resultados esperados.

La participación ciudadana, como proceso de construcción social sobre el desarrollo territorial y como mecanismo de legitimación a lo largo de la revisión, desde el marco metodológico, se implementó como componente de un procedimiento normativo, sin embargo, es necesario que se promueva la consolidación de una planeación participativa que quede instalada a largo plazo en los municipios.

El ejercicio participativo permitió reunir a los actores para brindar información sobre conceptos, normas y aspectos de sus instrumentos de planificación y características territoriales específicas, para fortalecer capacidades y conocimientos sobre el ordenamiento territorial, para una participación informada y cualificada.

A continuación, se enuncian algunos aspectos a mejorar en el abordaje metodológico para fortalecer la planeación participativa en el ordenamiento territorial:

- Formular una estrategia que conste de más encuentros ciudadanos y que permita una construcción colectiva que involucre activamente a todos los actores desde el diagnóstico y la formulación, debido a que son ellos los que de manera conjunta harán la gestión, el control social y la evaluación de lo planeado en su etapa de implementación. Se requiere por lo menos:
 - Un (1) encuentro de apertura del proceso, en el cual se acuerda la agenda de participación y se presenta la estrategia.
 - Dos (2) encuentros en la etapa de diagnóstico: uno de verificación de información secundaria y levantamiento de información primaria, otro que incluya un recorrido en territorio.
 - Tres (3) encuentros en la etapa de formulación: uno para devolución de diagnóstico, otro para las propuestas, con base en las conclusiones del diagnóstico; y un encuentro más con el CTP.
 - Un (1) encuentro de cierre, con entrega de resultados y que establezca algunos compromisos de los diferentes actores para las etapas siguientes, no solo en función de la normativa como el papel del CTP y el Concejo Municipal, sino de otros grupos como veedurías ciudadanas, además puede facilitar y motivar mayor apropiación del instrumento de ordenamiento y generar desarrollos de autogestión en pro de su implementación.
- Ejecutar un mayor número de espacios técnicos con la administración municipal, de manera articulada entre las dependencias, con la finalidad de conocer de primera mano la información completa del municipio, y para un mejor conocimiento del instrumento en miras a su posterior ejecución. Después de los encuentros de presentación y apertura del proyecto, realizar jornadas centralizadas, con representación de todos los nodos territoriales acordados para fortalecer y abordar de forma dinámica y pedagógica los conceptos y definiciones del ordenamiento, las principales normas, la utilización de las herramientas cartográficas necesarias y, en general, de la participación dentro del proceso.
- Es necesario que el diseño metodológico participativo incluya la presentación general de la propuesta del POT formulado, de tal forma que los actores puedan reconocer su incidencia en la planificación de su territorio, desde la presentación de la visión territorial, el programa de ejecución y una agenda de participación que continúa hacia la concertación con la autoridad ambiental, el concepto del CTP, las discusiones del con-

cejo municipal y el cabildo abierto. Cabe recordar que las tres últimas son instancias y mecanismos de representación ciudadana.

- Desde el talento humano, en el equipo técnico de la revisión se debe fortalecer la implementación de la metodología con la inclusión de un profesional en comunicaciones para desplegar las acciones y estrategias de información.
- Fomentar la implementación de herramientas tecnológicas para la captura de opiniones, sugerencias y/o encuestas en línea, con capacidad de almacenamiento interno o central para optimizar la recolección de la información.
- Por último, es fundamental la cohesión del equipo técnico consultor con el equipo interno de la administración municipal que aborda la revisión del POT, de manera que haya apropiación de la estrategia por parte de los involucrados y que la comunidad perciba unidad de criterio en el equipo, independientemente del origen de la contratación de cada uno de sus miembros. Al respecto cabe resaltar que en muchas ocasiones los municipios no cuentan con la capacidad instalada para realizar una revisión y un ajuste del POT y, por tanto, acuden a consultorías profesionales. La capacidad de adaptar la estrategia según las circunstancias que sucedan en el territorio es fundamental, dado que puede ser necesario modificar, replantear, cancelar o programar actividades que no estaban previstas de esta manera en la estrategia inicial.

6.2.2. Estrategias efectivas y obstáculos del ejercicio participativo desde los actores involucrados y el contexto socioterritorial

Para darle continuidad a la sistematización de las experiencias de participación ciudadana, el presente apartado recoge las reflexiones y el balance realizado por los equipos técnicos encargados de su desarrollo. A partir del análisis de lo identificado por estos equipos, se agruparon y destacaron tanto los principales retos y dificultades, como las estrategias y acciones que facilitaron el ejercicio participativo en cada municipio.

En este sentido, se examinaron los diferentes aspectos clave en relación con los actores y temas del proceso de la planificación y participación, comenzando por el papel del equipo técnico, que tiene como principal función asegurar la coherencia metodológica, normativa y participativa durante la planificación; asimismo, se abordó el rol de los actores convocados, considerando su perfil, intereses, conocimiento y formación. Otro aspecto fundamental fue el desempeño de la administración municipal como líder del ordenamiento en su jurisdicción, en relación con su conocimiento temático, compromiso y capacidad de gestión; el CTP y el Concejo Municipal como instancias también fueron objeto de análisis,

considerando su perfil, claridad sobre su rol en el ordenamiento, intereses y nivel de formación. Además, se revisaron las experiencias y retos que implicó el desarrollo del cabildo abierto, teniendo en cuenta su incorporación reciente como mecanismo de participación durante la ruta de adopción y se constituye parte del debido proceso, con base en lo reglamentado en el Decreto 1232 de 2020; por último, se consideraron las condiciones del territorio, tales como la movilidad, accesibilidad, organización territorial, así como el impacto de la situación de orden público y la presencia de grupos armados en la viabilidad del ejercicio del ordenamiento.

Es importante destacar que lo que para algunos municipios representó un desafío significativo, para otros se convirtió en una fortaleza o en una oportunidad para desarrollar acciones efectivas, incluso tratándose del mismo aspecto. Por ejemplo, la participación de la comunidad en los talleres y espacios de socialización pudo haber sido un obstáculo en uno de los municipios, por un contexto marcado por la desconfianza y la polarización, mientras que, en otro con una tradición de participación ciudadana más arraigada, pudo haber sido un factor clave para el éxito.

Esta reflexión comparada entre municipios permite identificar patrones y tendencias comunes, pero también reconocer la singularidad de cada territorio y de cada dinámica de ordenamiento, por lo que se busca mostrar esa diversidad de experiencias con una mirada integral sobre los elementos que facilitaron o limitaron la participación en los procesos de formulación. Con ello, se pretende compartir las vivencias y los aprendizajes, ofrecer una orientación y guía útil para la construcción de los POT mediante ejercicios más inclusivos y ajustados a los contextos locales rurales, y reconociendo el papel y el involucramiento de los diferentes actores que tienen incidencia en la planificación del territorio.

- **El equipo técnico**

Los aspectos a mejorar identificados con relación a la capacidad del equipo técnico y los retos que enfrenta, al ser abordados, podrían mejorar la apropiación de la estrategia de participación y su metodología, optimizar la transmisión del conocimiento y fortalecer la habilidad del equipo para recoger aportes, motivar e incorporar de forma efectiva durante el ejercicio a todos los actores involucrados. Por su parte las estrategias implementadas, dan cuenta de las acciones que evidencian cómo el equipo técnico pudo apropiarse de la metodología participativa, transmitir conocimientos prácticos y mantener un diálogo constructivo con los actores territoriales.

Tabla 6-2. Aspectos clave a considerar por parte del equipo técnico

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
<i>El equipo técnico:</i> Considerando la apropiación de la estrategia y metodología propuesta, la acertada transmisión del conocimiento y la capacidad de recoger los aportes y motivar a los actores.	<i>Tiempo insuficiente para el desarrollo de los talleres:</i> Los espacios destinados para cada taller resultaron limitados, lo cual impidió el abordaje, en forma adecuada, de toda la cantidad de elementos de análisis que surgían a partir de las aportaciones de los actores territoriales. <i>Ausencia de un proceso formativo en la línea del ordenamiento para grupos de interés:</i> los criterios técnicos iniciales no contemplaron la necesidad de diseñar e implementar ejercicios formativos dirigidos a los distintos grupos de interés, y esto afectó la asimilación de la metodología y la transmisión del conocimiento. <i>Dificultades en la transmisión de los conceptos técnicos:</i> se identifican barreras para comunicar de manera comprensible ciertos aspectos muy técnicos (como los relacionados con la gestión del riesgo), debido a un lenguaje excesivamente especializado y la falta de adaptación del discurso a los diferentes niveles de conocimiento de los participantes.	<i>Alto nivel de profesionalismo, experiencia y compromiso:</i> El equipo técnico demostró una sólida preparación, profesionalismo y compromiso. Su experiencia y disposición facilitaron la toma de propuestas de la comunidad y aseguraron un proceso participativo riguroso y bien fundamentado; además, el conocimiento acumulado del equipo en procedimientos similares permitió que el equipo técnico se enfrentara a los retos del ordenamiento territorial con seguridad y flexibilidad. <i>Apropiación y socialización interna de la estrategia:</i> la socialización y preparación interna de la estrategia de participación permitió que todos los integrantes del equipo estuvieran alineados. Esta cohesión se tradujo en una ejecución sincronizada durante talleres y encuentros, fortaleciendo la implementación metodológica.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Dificultades en el uso de las herramientas metodológicas:</i> el equipo presentó dificultades para apegarse y utilizar de forma consistente las herramientas propuestas (por ejemplo, las tarjetas de información y los mapas), lo que limitó la recolección precisa y el registro fiel de los aportes de los actores. <i>Necesidad de mayor preparación y empatía por parte de algunos profesionales:</i> algunos integrantes del equipo deben fortalecer su capacidad para ponerse en el lugar del habitante, lo que facilitaría la conexión con los participantes y la motivación para generar un diálogo espontáneo y productivo. <i>Inexperiencia y vacíos técnicos en algunos profesionales contratados por el municipio:</i> se presentan dificultades derivadas de la limitada experiencia y conocimientos técnicos en ordenamiento territorial de algunos profesionales contratados por el municipio, situación que en ocasiones requirió apoyo adicional de personal más experimentado o externo.	<i>Claridad y eficacia en la transmisión del conocimiento:</i> el equipo se destacó por comunicar conceptos técnicos de manera clara y comprensible. La atención a la adecuación del lenguaje facilitó que los actores territoriales entendieran y se involucraran activamente en el proceso, enriqueciendo el diálogo y la toma de decisiones. <i>Manejo efectivo de mesas temáticas y dinamización de grupos:</i> se evidenció una excelente habilidad para conducir mesas temáticas, generar empatía y manejar dinámicas de grupo. Estas competencias permitieron captar diversas perspectivas y transformar aportes en insumos valiosos para el análisis y la formulación del plan. <i>Uso efectivo de herramientas para la recolección y sistematización de información</i> la implementación de estrategias como la consignación de la información, el uso de cartografía y la sistematización de datos contribuyó a plasmar de forma clara los aportes de los participantes. Esto facilitó tanto el análisis como el seguimiento de las ideas y propuestas surgidas en cada encuentro.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Falta de cohesión en el equipo técnico:</i> la coexistencia de profesionales contratados directamente por el municipio y otros por la Universidad generó una percepción de equipos separados, lo que dificultó la implementación de instrucciones unificadas y afectó la cohesión en el proceso metodológico.	<i>Canales de comunicación abiertos y continuos:</i> el establecimiento de estos canales con los actores territoriales permitió la recolección de información incluso después de los talleres. Esta retroalimentación continúa enriqueció el proceso y garantizó que se atenderán las inquietudes y propuestas de la comunidad de manera oportuna. <i>Integración multidisciplinaria y trabajo conjunto:</i> la colaboración entre profesionales con diversas áreas de especialización fortaleció la capacidad del equipo para abordar problemáticas complejas desde distintas perspectivas. Este enfoque multidisciplinario fue clave para articular y validar los aportes técnicos y jurídicos a lo largo de la revisión.

Fuente. Elaboración propia (2025).

• Los actores participantes

Se identifican los retos que resaltan la necesidad de fortalecer la convocatoria y capacitación de actores, adecuar los espacios y tiempos de participación, y diseñar estrategias que atiendan tanto las barreras técnicas, las dinámicas de poder y la diversidad de intereses en el territorio. Entre las fortalezas se encuentran el perfil, la disposición y el conocimiento de los actores participantes que han sido elementos fundamentales para construir un proceso participativo robusto, inclusivo y orientado a una formulación colectiva del plan.

Tabla 6-3. Aspectos clave a considerar por parte de los actores participantes

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
<i>Los actores convocados:</i> Considerando su perfil y rol, intereses, conocimiento, formación y apropiación, incluyendo el tema étnico.	<i>Falta de organización y representatividad:</i> se evidencia un bajo nivel organizativo de algunos actores territoriales, lo que dificultó la representación de todos los grupos de interés y ocasionalmente la ausencia de participación de gremios relevantes en ciertos territorios. <i>Baja incidencia en los espacios de participación:</i> los mecanismos tradicionales de participación ciudadana en el municipio tienen poca incidencia en los procesos de planeación, lo que afecta la legitimidad y el alcance de las propuestas que surgen de estos encuentros. <i>Diversidad de intereses y conflictos de rol:</i> La presencia de actores con intereses contrapuestos —por ejemplo, actores pro-mineros versus actores anti-mineros—, así como la diversidad en niveles de formación y roles, generó conflictos y dificultades para alcanzar consensos que integran todas las voces.	<i>Amplio conocimiento y memoria territorial:</i> la mayoría de los actores demuestran un profundo conocimiento del territorio, respaldado por la experiencia y la memoria histórica de las situaciones acontecidas en las diferentes zonas, lo cual enriqueció la identificación de problemas y propuestas de solución. <i>Compromiso y disposición activa:</i> todos los participantes mostraron una notable disposición para trabajar de forma activa, involucrándose en los eventos y aportando sus saberes, lo que impulsó la dinámica participativa y el enriquecimiento del paso a paso de revisión. <i>Representatividad y diversidad de perfiles:</i> el proceso contó con la participación de una amplia variedad de actores —organizaciones, asociaciones, comités, transportadores, entre otros— que, de acuerdo a su perfil, contribuyeron con diferentes perspectivas y experiencias, asegurando una representación amplia de la comunidad.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Desconfianza y expectativas de beneficios económicos inmediatos:</i> algunos actores se muestran con desconfianza frente a la institucionalidad y su participación en algunos casos está motivada, principalmente, por la posibilidad de obtener beneficios económicos inmediatos, lo que afecta el compromiso genuino en el ordenamiento. <i>Barreras en la comprensión técnica y del lenguaje cartográfico:</i> en zonas rurales y entre ciertos grupos de actores, sobre todo aquellos con menor formación técnica, se detectó un bajo nivel educativo que repercute en la lectura y comprensión de la cartografía utilizada durante los encuentros participativos, se presenta como un desafío para ciertos participantes, lo que limitó la apropiación y en el entendimiento de los temas técnicos del ordenamiento y la participación efectiva en la planificación para una incidencia plena en las decisiones. <i>Legitimidad del proceso y antecedentes problemáticos:</i> el inicio de la participación se vio afectado por la necesidad de generar legitimidad en un proceso que se desarrollaba en contextos con antecedentes poco exitosos y en territorios marcados por megaproyectos (como Hidroituango o mina ZIJIN), lo que generó inquietudes y malestares que debieron ser atendidos de forma prioritaria	<i>Creación de espacios de diálogos abiertos y respetuosos:</i> se generaron escenarios amables y de gran apertura en los que los actores pudieron expresarse libremente, lo que facilitó un intercambio de ideas genuinas y la construcción de consensos en torno a problemáticas y soluciones territoriales. <i>Motivación por el cambio y sentido de apropiación:</i> muchos actores se mostraron motivados por la mejora de las condiciones locales y el desarrollo sostenible, y llegaron incluso a sentirse dueños del proceso y asumiendo un rol de vigilancia y seguimiento de la revisión, lo que refuerza el compromiso con el cambio. <i>Incorporación progresiva de nuevos actores:</i> a lo largo del proyecto se evidencia la capacidad de atraer nuevos participantes, especialmente, durante la etapa de formulación, lo que enriqueció la diversidad de aportes y amplió la base de conocimiento y experiencia en el diálogo participativo. <i>Uso de metodologías diversas y adaptadas al contexto:</i> la aplicación de diversas metodologías permitió abordar las particularidades de distintos territorios y atender a actores con diferentes niveles educativos, con el propósito de que todos pudieran comprender y participar activamente en la planificación

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Interferencias por coyunturas políticas y económicas:</i> la realización de encuentros en épocas de alta demanda económica (como la temporada de la cosecha cafetera) y en contextos de alta tensión política (por ejemplo, durante períodos electorales) afectó la disponibilidad y el compromiso de algunos actores, y esto generó una presión que limitó la participación activa.	<i>Comunicación constante:</i> la comunicación permanente con actores locales permitió detectar y atender situaciones emergentes, lo cual facilitó el ajuste oportuno de estrategias y la incorporación de inquietudes y propuestas en tiempo real durante los recorridos, encuentros y hasta el final de la formulación.

Fuente. Elaboración propia (2025).

- **La administración municipal**

Las dificultades presentadas a continuación, en relación con el rol de la administración municipal, muestran la necesidad de mejorar la disponibilidad y capacitación de los funcionarios, fortalecer la comunicación interna y establecer mecanismos que aseguren la continuidad y el compromiso institucional durante la actualización del POT. Por otra parte, se encontraron aspectos positivos que reflejaron un sólido compromiso institucional, un adecuado manejo de la comunicación y una articulación eficaz entre los distintos actores institucionales, elementos esenciales para el éxito del proceso.

Tabla 6-4. Aspectos clave a considerar por parte de la administración municipal

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
<i>La administración municipal:</i> Conocimiento temático, compromiso, gestión y disponibilidad con el proceso de revisión y articulación con los demás actores.	<i>Agendas sobrecargadas que restringen la participación activa:</i> la alta carga de compromisos impide que los funcionarios con capacidad para tomar decisiones, dediquen el tiempo necesario para participar de forma continua y detallada en las mesas y reuniones, lo que afecta la profundidad de la discusión y limita la capacidad de seguimiento y dirección del proceso. <i>Problemas en la coordinación de espacios y reuniones:</i> la dificultad para coordinar y disponer de espacios adecuados—por situaciones imprevistas como cierres de vías o interrupciones en servicios—complica la realización de encuentros planificados y la adecuada articulación con otros actores. <i>Deficiencias en la comunicación interna entre dependencias:</i> existen inconsistencias en la información que se transmite entre las distintas secretarías municipales, debido a la falta de un sistema de información documental y cartográfico articulado, lo que genera mensajes contradictorios y dificulta la coordinación y el alineamiento en torno a los objetivos del ordenamiento.	<i>Conocimiento y difusión del cronograma:</i> los funcionarios estuvieron bien informados del cronograma de la revisión y ajuste del POT, lo que permitió la planificación y coordinación de la participación de todos los grupos de interés. Esto facilitó que representantes institucionales asistieran a cada instancia y escenario y contribuyeran apropiadamente. <i>Establecimiento de canales de comunicación efectivos:</i> se lograron establecer canales de comunicación claros y permanentes que facilitaron la gestión y difusión de información institucional. Gracias a estos medios se pudo lograr la retroalimentación constante y mantener a todos los actores informados del proyecto de revisión. <i>Compromiso y disposición para participar:</i> a pesar de las limitaciones de tiempo, la actitud de la mayoría de los funcionarios fue de alta disposición y compromiso, lo cual evidencia una actitud proactiva en las mesas técnicas y en las reuniones, lo que enriqueció la discusión y el avance del proceso.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Alta rotación del personal clave:</i> el relevo constante de funcionarios, especialmente en la secretaría de planeación, interrumpió la continuidad del ejercicio y dificultó la consolidación de conocimientos técnicos y la apropiación sostenida de la actualización por parte de la administración. <i>Bajo nivel de conocimiento y conciencia sobre el ordenamiento territorial:</i> muchos funcionarios carecen de una comprensión profunda de lo que implica la actualización del POT para el territorio, lo que limita su capacidad para gestionar la información, acompañar procesos participativos y liderar de manera efectiva. <i>Débil presencia institucional en los espacios de participación:</i> la limitada asistencia y participación activa de la administración en los encuentros con actores ciudadanos genera una imagen de desinterés institucional, lo que afecta la legitimidad y el impulso de la revisión. <i>Enfoque limitado en temáticas de ordenamiento:</i> funcionarios acostumbrados a trabajar en áreas vinculadas al plan de desarrollo municipal, presentan dificultades para abordar de forma prospectiva y específica los asuntos relativos al ordenamiento territorial, lo cual restringe su contribución técnica.	Acompañamiento en la identificación y articulación de actores: la administración jugó un rol activo en el acompañamiento al proyecto, apoyando la identificación de actores claves en el territorio y en la selección de lugares de encuentro. Este acompañamiento facilitó la convocatoria y la participación efectiva. <i>Participación activa en todas las etapas de la revisión:</i> la administración municipal demostró interés y participación activa durante todas las etapas del proceso (diagnóstico, formulación y adopción), y esto se evidencia en la asistencia a recorridos de campo, cabildos abiertos y concertaciones ambientales, lo que fortaleció la integración y el diálogo con la comunidad. <i>Interlocución técnica y experiencia:</i> funcionarios con amplia experiencia y conocimiento específico del territorio aportaron información valiosa para contrastar y aclarar dudas. La presencia de funcionarios de carrera, especialmente en contextos de continuidad, permitió transmitir información transversal y asegurar un empalme efectivo entre administraciones.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Retrasos en la entrega y organización de información secundaria:</i> la ausencia de un sistema de información consolidado en el municipio, genera demoras y dificultades para localizar y entregar datos clave, y esto obliga al equipo técnico a reprocesar, organizar e incorporar la información de manera posterior o tardía en algunos casos.	<i>Coordinación interinstitucional y flujo de información:</i> la comunicación fluida y constante entre la alcaldía, la secretaría de planeación, la UMATA, la secretaría de gobierno y otros organismos municipales fue fundamental para garantizar la articulación y el seguimiento del proceso, lo que permitió el intercambio de información relevante y oportuna. <i>Enfoque temático y conocimiento especializado:</i> el conocimiento temático de los funcionarios, en relación con las dinámicas territoriales y los proyectos específicos, facilitó que se abordaran de manera clara y especializada los temas vinculados al ordenamiento. Esto potenció la calidad de los aportes y la capacidad para orientar la discusión en los encuentros. <i>Adaptabilidad y continuidad en la transición administrativa:</i> a pesar de los cambios en la administración municipal, se destacó la capacidad de adaptación y la continuidad en el ejercicio. La transición, especialmente en el caso de la administración entrante, se gestionó con un buen ejercicio de empalme, lo cual aseguró que el conocimiento acumulado y la línea de trabajo se mantuvieran.

Fuente. Elaboración propia (2025).

• El Consejo Territorial de Planeación – CTP

Es necesario consolidar el CTP como espacio autónomo y técnico, mejorar la capacitación de sus integrantes, optimizar la convocatoria para lograr una representatividad real y diseñar estrategias logísticas y de acompañamiento que faciliten una participación activa y sostenida durante toda la revisión del POT, son parte de los aspectos a mejorar con relación al rol de esta instancia. Se identificó además que, con estrategias como una convocatoria adecuada, capacitación, acompañamiento técnico y respaldo institucional, el CTP se logra posicionar como una instancia fundamental para la planeación participativa, y esto aporta legitimidad, conocimiento y liderazgo.

Tabla 6-5. Aspectos clave a considerar por parte del CTP

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
<i>El consejo territorial de planeación (CTP)</i> Considerando su perfil y claridad de su rol en el ordenamiento, intereses, conocimiento, formación y apropiación y su papel durante todo el proceso de revisión.	<i>Falta de consolidación y reconocimiento del rol del CTP:</i> los consejeros no llegan a percibir su protagonismo como instancia de planeación participativa, lo que se traduce en una baja capacidad de incidencia en los procesos de desarrollo territorial. Además, en algunos casos el CTP no estaba consolidado al inicio, lo que dificulta la continuidad y la apropiación por parte de sus integrantes. <i>Déficit en la formación y conocimiento técnico:</i> existe un tiempo muy reducido para generar en los consejeros el conocimiento necesario sobre el ordenamiento territorial y la relevancia de su rol. Muchos miembros del CTP cuentan con poco conocimiento técnico del tema, lo que no solo desgasta el ejercicio, sino que también limita la calidad de sus aportes y su capacidad para articular propuestas fundamentadas.	<i>Convocatoria y activación efectiva del CTP:</i> los municipios, a través de sus secretarías de planeación, lograron convocar y activar nuevos CTP para la revisión del POT. Esta estrategia permitió incorporar a consejeros que, en su mayoría, cuentan con un perfil profesional y liderazgo reconocido, lo cual asegura una base sólida para la participación. <i>Consolidación y participación desde las primeras fases:</i> al finalizar el ejercicio, el CTP se encontró consolidado. Además, algunos de sus integrantes ya habían participado en encuentros territoriales durante las fases de diagnóstico y formulación, lo que facilitó su comprensión de la actualización y les permitió aportar desde el inicio.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Convocatoria y representatividad inadecuadas:</i> la convocatoria al CTP se realiza de manera improvisada o “sobre la marcha”, lo que impide contar con verdaderos representantes de los diferentes sectores. En consecuencia, muchos consejeros no han participado en las etapas previas de diagnóstico y formulación, desconociendo los avances construidos y generando un déficit en la representatividad e incidencia real de la instancia. <i>Dificultades logísticas y de acompañamiento:</i> la logística para la participación del CTP presenta retos importantes: la dispersión geográfica (con un alto porcentaje de representantes provenientes de veredas alejadas), dificultades de comunicación (limitaciones telefónicas e internet) y la ausencia de un acompañamiento técnico robusto para la elaboración de conceptos. Esto afecta la capacidad de los consejeros para asistir a las reuniones y contribuir de forma efectiva, lo que obliga en ocasiones a concentrar jornadas intensas en espacios reducidos.. <i>Inactividad y dependencia de la administración municipal:</i> se observa que los CTP, en algunos casos, no permanecen activos ni cumplen un rol relevante en los procesos de planificación, y se limitan a ser convocados para dar concepto o para la aprobación de otros instrumentos (como el plan de desarrollo municipal). Asimismo, se percibe una fuerte dependencia de los consejeros respecto a la administración municipal, lo que afecta la autonomía de la instancia y la claridad de su función frente al ordenamiento.	<i>Reconocimiento del protagonismo y claridad en su rol:</i> los consejeros llegaron a reconocer su papel como instancia de planeación participativa. Este reconocimiento fortaleció su capacidad de incidencia en el proceso, otorgó mayor validez al documento técnico y garantizó que la revisión se orientará a responder las necesidades del territorio. <i>Alta cualificación y liderazgo profesional:</i> en algunos municipios, la composición del CTP incluyó consejeros altamente calificados, con experiencia y profundo conocimiento del territorio. Este factor fue determinante para que pudieran contrastar información, aclarar dudas y aportar conceptos técnicos que enriquecieron el proceso. <i>Metodología de trabajo y acompañamiento técnico:</i> el estudio y elaboración del concepto técnico al POT se desarrolló dentro del plazo legal (30 días hábiles) mediante jornadas intensas y acompañadas por el equipo técnico. La utilización de herramientas prácticas — como cartografía impresa, papelógrafos y materiales de apoyo— facilitó la comprensión de los contenidos y la formulación de aportes fundamentados.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
		<i>Representación inclusiva y compromiso sectorial:</i> durante la etapa final de formulación y consulta se contó con la representación de diversos sectores. La presencia de consejeros comprometidos, con interés en profundizar en su rol, aseguró que se dieran las condiciones para un debate inclusivo y enriquecedor, a incluir distintas perspectivas del territorio. <i>Autonomía en la elaboración del concepto:</i> la redacción final del concepto se realizó en sesiones privadas del CTP, sin la intervención directa de la administración o el equipo técnico. Esta autonomía permitió que la instancia ejerciera su función consultativa de manera independiente, lo cual refuerza la credibilidad y el valor del aporte emitido. <i>Respaldo y apoyo institucional:</i> el proyecto contó con el sólido respaldo de la administración municipal —especialmente del alcalde, la secretaría de planeación y la secretaría de gobierno— lo que se tradujo en un acompañamiento constante. Este apoyo institucional facilitó la articulación del CTP con el resto de los actores y potenció el sentido de pertenencia y compromiso de los consejeros con el territorio.

Fuente. Elaboración propia (2025).

• El Concejo Municipal

Los aspectos listados a continuación, sobre los retos que representa que el Concejo Municipal desempeñe su papel como instancia de decisión durante la formulación del POT, reflejan la necesidad de fortalecer tanto la formación técnica como la claridad de

roles, mejorar la calidad de la participación y gestionar de forma eficiente los espacios de diálogo y debate, pues son aspectos fundamentales para que el Concejo Municipal cumpla de manera efectiva su rol, y se asegure que las decisiones estén basadas en criterios técnicos y en el interés colectivo. Las fortalezas identificadas evidencian que las acciones del Concejo Municipal, a través de su comunicación efectiva, compromiso, conocimiento del territorio y respaldo técnico, contribuyeron de manera significativa; en la mayoría de los casos la continuidad institucional y el liderazgo, han permitido legitimar el documento técnico y asegurar que las decisiones se alineen con las necesidades y realidades locales.

Tabla 6-6. Aspectos clave a considerar por parte del concejo municipal

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
<i>El Concejo Municipal</i> Considerando su perfil y claridad de su rol en el ordenamiento, intereses, conocimiento, formación y apropiación y su papel durante toda la revisión.	<i>Baja comprensión técnica y formación insuficiente en ordenamiento territorial:</i> muchos concejales tienen un nivel educativo y técnico insuficiente para comprender asuntos complejos del ordenamiento. Es necesario fortalecer la capacitación específica sobre temas de ordenamiento y actualizar conocimientos, de modo que el concejo pueda abordar con solidez la formulación y revisión del POT.	<i>Establecimiento de canales de comunicación y concertación de encuentros territoriales:</i> se logró agendar encuentros con los concejales y se estableció un canal formal para la gestión y difusión de información. Esta coordinación facilitó el flujo de información, permitió aclarar dudas y generó espacios de diálogo efectivos entre la administración, el equipo técnico y los representantes territoriales.
	<i>Confusión de roles y falta de claridad en las funciones:</i> existe ambigüedad en cuanto a las responsabilidades de los concejales en el proceso, lo que genera descoordinación y acciones fuera de competencia. Se debe definir y comunicar de forma precisa el rol de cada concejal, desde las comisiones frente al ordenamiento, estableciendo límites y responsabilidades claras, para evitar solapamientos o intervenciones improductivas.	<i>Reconocimiento del rol y la importancia del concejo como instancia del proceso de planeación:</i> los concejales reconocieron su papel fundamental en la planificación y a lo largo de la revisión del POT. Este reconocimiento impulsó una mayor disposición para participar en reuniones y contribuyó a una toma de decisiones más informada y representativa de los intereses locales.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Intereses particulares y sesgos políticos sobre la representación de comunidades:</i> las intervenciones de algunos concejales se ven influenciadas por intereses propios o partidistas, olvidando el interés y las necesidades de las comunidades que representan. Es importante fomentar una cultura de servicio público que priorice el bien común y la participación inclusiva, estableciendo mecanismos de rendición de cuentas y supervisión que minimicen los conflictos de interés. <i>Focalización y énfasis en el plan de desarrollo municipal:</i> muchos concejales se han enfocado en asuntos relacionados al plan de desarrollo municipal y han dejado de lado las particularidades y exigencias del ordenamiento territorial. Se recomienda delimitar claramente sus competencias y promover instancias de trabajo que integren los enfoques de desarrollo y ordenamiento, para que no se confundan y se aborden de manera complementaria. <i>Dificultad para comprender los alcances del proyecto de revisión vs. actualizaciones catastral y de la división político administrativa:</i> es necesario realizar sesiones informativas y talleres de trabajo que aclaren los límites, alcances y objetivos de la revisión, para que todos los actores comprendan el marco técnico y legal del proceso, y evitar contraposiciones con relación a dichas actualizaciones.	<i>Confianza en el equipo técnico y respaldo académico:</i> la confianza depositada en el equipo técnico de la universidad nacional de Colombia respaldó el proyecto. El aval de una institución reconocida generó credibilidad, facilitó el acceso a conocimientos especializados y fortaleció la calidad técnica de la formulación. <i>Participación activa y compromiso en la formulación del POT:</i> se evidenció un interés y compromiso importante durante la etapa de formulación, manifestado en la participación activa en discusiones y en la celebración del cabildo abierto. La implicación de los concejales no solo enriqueció el debate, sino que también permitió incorporar diversas perspectivas y promover un proceso más inclusivo y representativo. <i>Legitimación y fortalecimiento del documento técnico:</i> el conocimiento del territorio por parte de los concejales, permitió validar y enriquecer muchos de los temas tratados, lo que le confirió mayor validez y legitimidad al documento técnico resultante; al involucrarse activamente y aportar observaciones fundamentadas, los concejales aseguraron que el proyecto contará con un respaldo institucional que reforzó su pertinencia y aplicabilidad en el ámbito territorial.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Débil presencia e interacción en escenarios de participación:</i> el Concejo Municipal mostró una participación débil en los espacios de diálogo y en la interacción con otros actores relevantes para la actualización del POT. Se requiere mejorar la coordinación interinstitucional y la participación activa en las mesas de trabajo y foros, mediante estrategias que incentiven el diálogo, la colaboración y la integración de perspectivas diversas. <i>Problemas en la gestión de reuniones, puntualidad, asistencia y manejo del tiempo:</i> se observó inasistencia, distracción y problemas de puntualidad durante las reuniones del concejo, lo cual afecta la eficiencia del proceso. Implementar normas claras de procedimiento para las reuniones, que incluyan protocolos de asistencia y manejo del tiempo, puede contribuir a optimizar las discusiones y garantizar una participación efectiva de todos los integrantes.	<i>Continuidad institucional y liderazgo en el proceso:</i> la continuidad de algunos corporados y el liderazgo demostrado por ciertos concejales, especialmente a través de observaciones técnicas y de un compromiso sostenido fueron determinantes para el avance. Estos factores favorecieron la coherencia del proceso, incluso ante cambios en la composición del concejo, lo cual garantiza la consolidación de una visión técnica y de largo plazo en el ordenamiento territorial.

Fuente. Elaboración propia (2025).

• El mecanismo del cabildo abierto

La reflexión sobre el desarrollo del cabildo abierto pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la capacitación tanto de los concejales como de la ciudadanía, mejorar la convocatoria y participación de actores clave, y asegurar el cumplimiento riguroso de los procedimientos normativos. Abordar estos aspectos es esencial para garantizar que el mecanismo de participación del cabildo abierto funcione de manera ordenada, transparente y efectiva, de manera que se consolide su función como mecanismo de participación en el proceso de ordenamiento territorial. Las fortalezas relacionadas con el compromiso institucional, el apoyo técnico especializado, la organización eficiente y la inclusión de diversos actores se conjugan para garantizar la calidad y legitimidad del cabildo abierto.

Juntos, estos elementos son esenciales para robustecer la participación ciudadana y técnica previo a la aprobación y adopción del proyecto de acuerdo, lo cual asegura que se desarrollen espacios de deliberación efectivos y democráticos.

Tabla 6-7. Aspectos clave a considerar durante el cabildo abierto

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
<i>El cabildo abierto</i> Su preparación y realización	<i>Falta de claridad en el proceso entre los concejales:</i> algunos concejales no contaban con una comprensión precisa sobre el mecanismo del cabildo en relación con el POT. Es fundamental diseñar y ejecutar talleres o sesiones informativas dirigidas a los concejales, en donde se expliquen detalladamente las etapas, procedimientos y alcances del cabildo abierto. Esto permitirá un manejo más adecuado de sus roles y evitará malentendidos durante su ejecución. <i>Desconocimiento de la ciudadanía sobre el mecanismo de participación:</i> existe un bajo nivel de conocimiento entre la población sobre el funcionamiento, exigencias y relevancia del cabildo abierto en el ordenamiento del territorio. Se requiere una estrategia de difusión y capacitación ciudadana que incluya campañas informativas, encuentros previos y el uso de medios de comunicación adecuados para sensibilizar a la comunidad acerca la revisión, sus beneficios y cómo pueden participar activamente.	<i>Compromiso institucional del concejo municipal:</i> se evidenció el compromiso del concejo municipal, reflejado en la elaboración y publicación de la resolución que reglamenta el cabildo, la activa convocatoria y la participación comprometida de sus miembros para futuros eventos. Este compromiso institucional no solo fortalece la imagen del cabildo como un espacio de deliberación formal, sino que también garantiza que las decisiones y aportes se realicen desde una posición de responsabilidad y representatividad, y todo ello consolida la base para una participación democrática y ordenada. <i>Apoyo técnico y asesoramiento jurídico especializado:</i> el respaldo brindado por el componente jurídico se tradujo en una guía clara sobre el mecanismo del cabildo, que apoyó tanto la preparación como la ejecución, y asegurando la capacidad para responder a las inquietudes surgidas durante el evento. Este acompañamiento técnico refuerza la credibilidad del ejercicio, permitiendo que los participantes cuenten con respuestas fundamentadas y una interpretación adecuada de la normativa, lo cual resulta esencial para la correcta aplicación del instrumento en el ordenamiento territorial.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Baja participación y asistencia de actores relevantes:</i> se observó una escasa participación y asistencia de diversos actores del territorio, lo que limitó el alcance y la representatividad del cabildo abierto. Es conveniente implementar estrategias de convocatoria más inclusivas y adaptadas a las realidades locales, incentivando la participación a través de la colaboración de líderes comunitarios y organizaciones sociales, de manera que se logre una representación más amplia y diversa. <i>Inobservancia en la inscripción previa de preguntas:</i> la no inscripción anticipada de preguntas, con su presentación durante el evento, contraviene lo establecido en la normativa y dificulta la organización y respuesta oportuna a las inquietudes de los asistentes. Se debe reforzar el cumplimiento de los procedimientos reglamentarios para la inscripción de preguntas, estableciendo plazos y mecanismos de registro efectivos, lo cual contribuirá a un mejor orden y fluidez durante el cabildo abierto.	<i>Excelencia en la organización, logística y gestión de la participación:</i> se logró una destacada organización del evento, evidenciada por la inscripción de un alto número de participaciones de gran pertinencia, y por una logística que facilitó el orden y la eficiencia en el desarrollo del cabildo. Una planificación cuidadosa y una ejecución logística eficaz garantizan que el espacio de participación funcione sin contratiempos, permitiendo a la ciudadanía expresar sus inquietudes y propuestas de forma estructurada y respetuosa, lo que enriquece la discusión y el análisis del proceso de ordenamiento. <i>Amplia inclusión y participación de actores locales que otorga legitimidad al proceso:</i> la amplia participación ciudadana y de diversos actores del territorio e institucionalidad local durante las distintas fases del cabildo dotó al ejercicio de una alta legitimidad. La inclusión de diversos sectores y la participación activa de la comunidad refuerzan el carácter democrático del cabildo. Esto, a su vez, contribuye a que el proyecto de formulación del POT se perciba como un instrumento verdaderamente representativo de las necesidades y aspiraciones locales, de modo que fortalezcan el vínculo entre la ciudadanía y la gestión municipal.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Retrasos y dificultades en la protocolización y reglamentación del proceso:</i> se han presentado demoras en el proceso de reglamentación del cabildo abierto, especialmente en la recolección de firmas y la comunicación con la registraduría, así como dificultades en la protocolización de ciertos pasos exigidos por la normativa. Es importante coordinar de manera anticipada con las entidades involucradas (por ejemplo, la registraduría y la administración municipal) para definir roles, tiempos y mecanismos de respuesta. Asimismo, se deben establecer protocolos claros y realistas que permitan cumplir con todos los requisitos normativos sin afectar la agenda del cabildo abierto.	

Fuente. Elaboración propia (2025).

• Las condiciones de los territorios

Los siguientes aspectos reflejan la complejidad de trabajar en territorios rurales, con desafíos en movilidad, infraestructura, seguridad y organización territorial. Abordar estas dificultades requiere acciones coordinadas y estratégicas que integren la mejora de la infraestructura, la seguridad, la participación y la inclusión de actores clave, y garanticen un ejercicio de formulación integral y representativo. A pesar de los desafíos propios de cada territorio, se identificó que la comunicación efectiva, la solidez organizativa de las JAC y otros actores, la capacidad de sobrellevar problemas de orden público, la ubicación estratégica de puntos de encuentro, el arraigo de la comunidad y la coordinación inter-zonal, son factores clave que han fortalecido la participación y el ordenamiento territorial. Juntos, estos elementos aseguran un diagnóstico más representativo y una planificación territorial más alineada con la realidad y las necesidades locales.

Tabla 6-8. Aspectos clave a considerar relacionados con las condiciones de los territorios

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
<i>Las condiciones del territorio</i> En cuanto a la movilidad, accesibilidad, organización territorial (nodos, núcleos, zonas, etc.), formas de organización más relevantes de los actores (JAC, grupos, asociaciones, etc.); y situación de orden público.	<i>Limitaciones de movilidad por problemas de orden público:</i> la presencia de conflictos de orden público, incluyendo la influencia y control de actores armados, impidió recorrer y acceder a amplias zonas del territorio rural. Es necesario establecer protocolos de seguridad y coordinación interinstitucional para garantizar recorridos seguros, así como mecanismos de información que permitan evaluar y mitigar riesgos en zonas de conflicto. <i>Dificultades para recorrer y levantar información en el territorio:</i> gran parte del territorio no pudo ser visitado debido a la inaccesibilidad y a la presencia de conflictos, como en otros casos por el mal estado de la infraestructura vial, todo esto limitó la obtención de información primaria crucial para el diagnóstico. Se requiere coordinar acciones con la administración municipal para explorar alternativas logísticas que permitan llegar a zonas inaccesibles, e implementar métodos de recolección de información, como el uso de tecnologías geoespaciales, colaboraciones con actores locales y estrategias de levantamiento de datos remotos.	<i>Comunicación directa y fluida con líderes y organizaciones comunitarias:</i> se estableció comunicación directa con líderes de Asocomunal y se mantuvo una comunicación fluida con la institucionalidad y organizaciones comunitarias, lo que facilitó el ingreso al territorio y la coordinación de actividades. Este canal de comunicación permitió que el equipo técnico accediera a información primaria de manera oportuna y que se gestionaran eficazmente las convocatorias a encuentros territoriales. <i>Organización activa y compromiso de las juntas de acción comunal (JAC):</i> la sólida organización y participación activa de las JAC en diversos procesos institucionales fortaleció la convocatoria y realización de encuentros en puntos estratégicos del territorio. La influencia de las JAC, sumada al compromiso y fuerza comunitaria, garantiza una representación activa y organizada de los actores locales en el ordenamiento. <i>Cohesión y unidad de las comunidades:</i> se identificaron comunidades muy unidas, que trabajan en conjunto para mejorar las condiciones de sus territorios. Este sentido de unión facilitó la consolidación de acuerdos y el impulso de iniciativas locales, y reforzó la participación en ejercicios de transformación y planificación territorial.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Cancelación y aplazamiento de encuentros por conflictos de orden social:</i> en diversas ocasiones se tuvo que cancelar o posponer talleres y encuentros debido a problemas de orden público y conflictos sociales. Es importante diseñar planes de contingencia que incluyan fechas alternativas y estrategias de comunicación que minimicen el impacto de estos imprevistos en el proceso participativo. <i>Presencia de fronteras invisibles y dinámicas en el territorio:</i> existen fronteras invisibles y móviles que generan confusión en la delimitación territorial y afectan la identificación de nodos, núcleos y zonas clave. Es fundamental aplicar técnicas de cartografía participativa y consultas con comunidades para identificar y comprender mejor estas fronteras y sus implicaciones en la organización territorial. <i>Control territorial de actores armados que condiciona la participación:</i> el control ejercido por frentes armados y otros grupos en ciertas áreas limita el acceso y la participación activa de los habitantes, y esto afecta la representatividad del ejercicio. Se recomienda trabajar en coordinación con las autoridades locales y organismos de seguridad para garantizar espacios de participación seguros, además de diseñar estrategias para incluir las voces de aquellas comunidades que se ven restringidas.	<i>Centros de integración en asentamientos rurales consolidados:</i> algunos asentamientos rurales se han configurado como centros de integración multiveredal y sirven como espacios de citación para los habitantes de diversas veredas. Estos centros actúan como puntos nodales o núcleos que potencian la conectividad y el intercambio de información entre comunidades dispersas, lo cual enriquece la participación y el diagnóstico territorial. <i>Capacidad para sobrellevar dificultades de orden público:</i> a pesar de las complejas condiciones de orden público, se lograron sobrellevar estos desafíos en un alto porcentaje durante las etapas de participación. La resiliencia de los actores y la implementación de estrategias de seguridad permitieron que el proceso avanzara y se garantizara la participación en contextos de conflicto o inestabilidad. <i>Ubicación estratégica de núcleos y puntos de encuentro en torno a vías principales:</i> muchos de los núcleos y lugares de encuentro se ubicaron en torno a la troncal, lo que facilitó el acceso tanto para el equipo técnico como para la comunidad en general. Esta ubicación estratégica optimizó la movilidad y la accesibilidad, con lo cual se garantizó que un mayor número de actores pudieran participar y aportar en la revisión.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Complejidad en la división político-administrativa y apropiación territorial:</i> en algunos municipios no está en concordancia la división político-administrativa oficial en relación con el reconocimiento, identidad territorial, actuación y apropiación de territorio por parte de las JAC, otras organizaciones y la ciudadanía en general. Es necesario clarificar y ajustar las delimitaciones y competencias territoriales, para integrar la visión de los actores locales y fortalecer la coordinación entre distintas instancias gubernamentales y comunitarias. <i>Costos y dificultades logísticas para la movilización de los actores comunitarios y de base social:</i> los actores comunitarios de zonas alejadas enfrentaron altos costos y dificultades logísticas para trasladarse a los puntos de encuentro, lo que a veces obligó a pernoctar lejos de sus hogares. Se debe evaluar la posibilidad de descentralizar los espacios de encuentro o implementar apoyos logísticos y económicos adicionales que faciliten la asistencia y participación de estas comunidades. <i>Impacto de eventos externos e internos (paro armado y crisis de seguridad):</i> eventos como el paro armado ocurrido durante la revisión generó interrupciones en las actividades de participación y en el levantamiento de información. Es crucial incorporar en el plan de trabajo estrategias de resiliencia y flexibilidad que permitan reprogramar actividades sin comprometer la calidad y continuidad del proyecto de revisión.	<i>Gran sentido de apropiación y arraigo territorial de los actores locales:</i> existe un marcado sentido de apropiación del territorio, evidenciado por el arraigo de las JAC y otros actores como asociaciones de productores, caficultores, cacaoteros, piscicultores y transportadores. Este arraigo contribuye a que las propuestas y observaciones formuladas estén profundamente alineadas con las necesidades y aspiraciones locales, lo cual refuerza la pertinencia del plan de ordenamiento. <i>Coordinación interzonal y organización territorial en nodos:</i> se han establecido mecanismos de coordinación y cooperación entre diferentes zonas y núcleos, que se evidencian en la organización de la comunidad en nodos territoriales (por ejemplo, a través de asambleas comunitarias). Esta organización facilita la planificación y el ejercicio de la participación comunitaria, permitiendo que las divisiones territoriales sean reconocidas y trabajadas de forma colaborativa, lo que enriquece la formulación del POT.

Temas / actores	Dificultades/ aspectos a mejorar/ retos	Fortalezas/estrategias/ acciones efectivas
	<i>Desatención de poblaciones históricamente marginadas:</i> existen comunidades y poblaciones con demandas históricas que han sido desatendidas por la institucionalidad, lo que generó brechas en la representación y el enfoque del ordenamiento territorial. Se recomienda diseñar mecanismos específicos de inclusión que reconozcan y aborden las necesidades de estas poblaciones, para asegurar que su realidad y sus demandas sean consideradas en la formulación del POT.	

Fuente. Elaboración propia (2025).

6.2.3. Comunicaciones y difusión

La estrategia de comunicaciones es fundamental en la revisión y ajuste de los POT, ya que por medio de ella se dan a conocer a los diferentes actores territoriales, las etapas, las temáticas, los alcances y los avances de la revisión, así como las respectivas convocatorias para la realización de los encuentros. Del conocimiento que tengan los actores dependen, en gran medida, los logros que se puedan obtener por procesos participativos, como también el éxito de la propuesta.

De acuerdo con las experiencias en los municipios trabajados, entre los aspectos más determinantes que conllevan a que la estrategia de comunicaciones sea efectiva, cabe resaltar los siguientes, que por supuesto están estrechamente ligados a todo el ejercicio participativo en sí:

- Identificar los diferentes grupos de interés del territorio y adaptar los mensajes según sus necesidades, intereses y medios de comunicación disponibles y más usados.
- Establecer canales de comunicación acorde a dichos grupos, para facilitar la socialización de la información y la retroalimentación durante el proceso.
- El uso de medios digitales, redes sociales y programas radiales institucionales que permitan masificar los mensajes que contienen la información pertinente.

- Buscar que los mensajes sean claros y coherentes con cada una de las etapas de revisión, como son la apertura, el diagnóstico, la formulación, y las diferentes instancias de concertación, consulta y aprobación.
- Incluir entre las acciones de comunicación, la conformación de grupos de WhatsApp organizados, que permitan una comunicación directa con y entre los participantes, y entregar información resultante de cada etapa, recibir aportes, inquietudes y sugerencias.
- Publicar mensajes cuyo propósito sea sensibilizar, concientizar y motivar a los diferentes actores frente a la importancia de contar con sus aportes en diferentes espacios participativos.
- Identificar a las personas que manejan las comunicaciones en los diferentes grupos de actores, como también los medios de amplia difusión en el territorio y usar adecuadamente estos canales comunicativos.
- Lograr que la información se transmita de forma clara, sencilla y comprensible por todos los implicados e interesados, con el fin de generar una conexión basada en la confianza, que permita que la gente se sienta segura a la hora de expresar sus opiniones y preocupaciones. La direccionalidad de la información es un resultado clave del buen planteamiento de la estrategia de comunicaciones, por lo cual es esencial asegurar que la comunicación sea inclusiva, utilizando lenguaje claro y accesible.
- Es decisivo lograr que la participación en el cabildo abierto surja de una comunicación construida sobre la base del conocimiento durante las etapas de diagnóstico y formulación.

Se destaca que en todos los municipios se utilizaron las herramientas disponibles para la difusión y comunicación, tanto para las convocatorias, como para la información de avances en las diferentes etapas. Para la convocatoria a los encuentros participativos se acudió a: *e-cards*, cuñas radiales, medios de comunicación local, grupos de WhatsApp y correos electrónicos. Como parte de las comunicaciones enviadas se compartieron, además, los canales para la recepción y respuesta a derechos de petición y PQRS, interpuestos por los ciudadanos y llamadas telefónicas para la atención de inquietudes.

A continuación, algunas imágenes de medios utilizados para las convocatorias y su difusión:

Figura 6-8. Piezas de comunicaciones y difusión empleadas en Buriticá, Toledo y Briceño; y grabación de programas radiales en Valdivia e Ituango



Fuente. EOT de Toledo (2023), EOT de Buriticá (2023), EOT de Briceño (2023) y PBOT de Ituango (2024).

Entre los aprendizajes adquiridos para mejorar la estrategia de comunicaciones y las acciones de convocatoria y movilización de actores, se pueden mencionar los siguientes:

- Implementar ejercicios formativos sobre ordenamiento territorial, orientados a la consolidación de una estrategia de planeación participativa que quede instalada en los municipios. Esto, no solo facilita las acciones de convocatoria a las actividades, sino que ayuda a que los aportes de los participantes tengan un enfoque más coherente con las temáticas y los alcances de la revisión.
- Convocar a los encuentros con suficiente antelación, 15 días como mínimo, para que los participantes programen sus agendas; e igualmente deben hacerse recordatorios a medida que se acerque la fecha del encuentro.
- Fortalecer el equipo técnico con un profesional en comunicaciones que se articule de forma directa con las JAC y otros actores, para la difusión de información y convocatoria de forma estratégica con comunidades y organizaciones. De igual forma que coordine la publicación y difusión de los documentos asociados al POT en la página web institucional y las diferentes plataformas y redes sociales. También estaría a su cargo el diseño de piezas comunicacionales y audiovisuales en los diferentes formatos para la difusión e información durante el proceso, lo mismo que la gestión de espacios permanentes con medios de comunicación locales y regionales como prensa, radio, televisión, etc.
- Realizar foros y grupos de discusión en línea es útil en el caso de algunos grupos de actores, para que se puedan intercambiar ideas y propuestas de forma regular durante todo el proceso. Un ejemplo de esto son los grupos de WhatsApp, los cuales pueden potenciarse más.
- Explorar herramientas comunicacionales, como videos cortos formativos con publicación en redes, a manera de preguntas y respuestas con temas técnicos en lenguaje sencillo y comprensible sin perder la objetividad.
- Mejorar la comunicación con los gremios del municipio, eligiendo los canales y medios adecuados, ya que esta puede ser la tipología de actores con la que se presente más dificultad para la concreción de encuentros, por las limitaciones de tiempo y disponibilidad.
- Es imprescindible contar con la participación de la administración municipal, al igual que tener un enlace territorial que comprenda y se articule correctamente con la estrategia.
- Buscar un método para medir la efectividad de las acciones comunicacionales, por ejemplo, con instrumentos tales como las encuestas y los análisis de resultados que permitan obtener conclusiones claras y precisas sobre el impacto de cada una de las acciones dentro del proyecto, con el propósito de potenciar, corregir y mejorar, de forma que se llegue con mensajes claros y efectivos a toda la población y a los grupos de actores.

6.2.4. Análisis e incidencia de la participación ciudadana en el planteamiento del OT

La participación ciudadana es uno de los elementos de mayor protagonismo en los procesos de planeación y ordenamiento territorial, toda vez que promueve escenarios de encuentro, deliberación y toma de decisiones, a partir del reconocimiento de la pluralidad de intereses que tienen los diferentes grupos o sectores de población. Aunque se diseñaron estrategias y mecanismos de participación acorde a las particularidades y dinámicas territoriales, una de las grandes dificultades en la implementación de las estrategias, es que en los municipios escasean los ejercicios de participación ciudadana que sean constantes y que cuenten con técnicas de fortalecimiento, que les permitan incidir acertadamente en la gestión de los asuntos públicos que los aquejan. Caso particular se presenta en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), ya que la oferta institucional promovida desde el gobierno nacional ha estado presente en estos municipios desde la firma de los Acuerdos de la Habana; esta particularidad facilitó el trabajo con los actores convocados a participar del proyecto de revisión y ajuste de los POT, toda vez que se logró el reconocimiento de las problemáticas municipales y la concertación de acciones que quedaron propuestas en los programas de ejecución de los POT, y que daban continuidad al ejercicio participativo que se venía trabajando desde los PDET.

Las estrategias de participación y comunicaciones formuladas para los municipios tenían los propósitos generales de levantar información primaria, analizarla en función del ejercicio de OT, e incorporarla en la formulación de los POT luego de ser socializada y validada por los actores territoriales que participaron de la estrategia. Para el levantamiento de información se establecieron diferentes mecanismos, diseñados de manera diferencial para el grupo de actores convocado, reconociendo que su capacidad de incidencia en las decisiones de ordenamiento dependía de su rol, bien como representante de la autoridad municipal o bien como grupo poblacional que podría ser impactado por las decisiones de ordenamiento que quedaran plasmadas en la formulación de los POT. Básicamente se abordaron dos grupos focales: 1) grupos con intereses específicos (ambientales, transportadores productores, empresarios, entre otros) y organizaciones ciudadanas, y 2) funcionarios municipales. Con el primer grupo, la metodología correspondió a los encuentros territoriales donde se convocó a los representantes de diferentes sectores de población; mientras que con el segundo grupo se establecieron mesas técnicas o conversatorios, a los cuales fueron convocados los funcionarios y contratistas de las diferentes dependencias de la administración municipal y algunas instituciones clave en los municipios como las empresas prestadoras de servicios públicos.

La información recopilada se sistematizó mediante diferentes formatos, como el registro fotográfico, las relatorías y las fichas de sistematización que luego fueron analizadas por los equipos técnicos orientadores de la revisión y el ajuste de los POT, con el propó-

sito de identificar los planteamientos de los actores en términos de las problemáticas y potencialidades territoriales. Después de la sistematización y el análisis de la información se realizaron encuentros de devolución de resultados, para que los actores territoriales validaran los planteamientos propuestos por los equipos técnicos en los que se habían incluido los aportes de los participantes. Los resultados de este proceso de recopilación, análisis y sistematización sirvieron de insumo para la formulación del componente estratégico de los planes, y se materializaron como acciones dentro del componente programático de los POT.

6.2.5. Implementación y futuro de la participación

Aunque en la revisión de los POT de los municipios ubicados en la zona de influencia de Hidroituango se acogió la normativa que invitaba a la formulación de estrategias de participación y comunicaciones, no se contempló la posibilidad de establecer y acompañar un ejercicio de participación durante la etapa de implementación de los planes revisados y adoptados. No obstante, el reconocimiento de la participación como elemento fundamental en el ordenamiento y desarrollo territorial llevó a que los equipos técnicos, en los diferentes municipios, formularan acciones asociadas al fortalecimiento de la participación ciudadana en la planeación y el OT, concretamente con los CTP, ya que estos están concebidos como la primer instancia de la planeación participativa, que debe articularse a las autoridades de planeación municipal en función de la consolidación del sistema de planeación municipal; pero la implementación de estas acciones, las cuales se estructuraron dentro del componente programático de los POT, queda a discreción de las administraciones municipales, y esto se convierte en uno de los mayores inconvenientes debido a que, por lo general, las administraciones no dan continuidad a los ejercicios de participación, lo que genera debilidades en términos de la gestión de los recursos económicos, técnicos y humanos que se requieren para adelantar un proyecto de tal magnitud.

Al tener presente que la participación ciudadana se incorpora en las etapas de planeación y OT a través de los CTP, es importante que desde las administraciones municipales se avance hacia el fortalecimiento de estos consejos y se garanticen los recursos económicos y técnicos que favorezcan la permanencia de estas instancias durante la formulación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación de los POT. Además, hay que tener en cuenta que los CTP también se conciben como instancia consultiva en la formulación e implementación de los planes de desarrollo municipal, y que estos deben estar articulados al programa de ejecución de los instrumentos de OT. De ahí que, desde los equipos técnicos que acompañaron la revisión y ajuste de los planes, se haya evidenciado la necesidad de incorporar proyectos orientados a la promoción y el fortalecimiento del CTP en las etapas de planeación participativa en los municipios.

En este sentido, es importante que desde las administraciones municipales se avance en la consolidación de sistemas de OT que incorporen mecanismos de seguimiento a las acciones plasmadas en los instrumentos de planeación y OT, en las que, además, se favorezca la consolidación de procesos participativos dinamizados desde las autoridades y las instancias de planeación municipal.

6.3. Retos de la participación en el ordenamiento territorial

Concluido el proyecto de revisión y ajuste de los POT de 9 de los municipios en el cañón del río Cauca, las experiencias vividas permiten, además de contar con instrumentos actualizados y con la oportunidad de territorios sostenibles, equitativos y con alternativas de mejor futuro para sus habitantes, plantear algunos retos importantes para consolidar las estrategias de participación y comunicaciones más efectivas y con alto nivel de apropiación por parte de todos los actores en el territorio. Los retos que se indican a continuación:

Un aspecto fundamental para lograr procesos de participación ciudadana articulados entre actores, con sentido de pertenencia y permanencia, es la concepción y el diseño de una estrategia de participación y comunicaciones que disponga de profesionales y recursos apropiados para las revisiones de POT, como un eje transversal y permanente en el ejercicio de revisión, un planteamiento que supere las exigencias normativas y que sea abordado por el equipo técnico que asume la revisión, y por los funcionarios de la administración municipal, como un componente estructural que parte desde la definición y formulación del proyecto de revisión y ajuste, de manera que dicha articulación de actores permita dar continuidad en la implementación, evaluación y seguimiento al POT, bajo los lineamientos de un expediente municipal actualizado y funcional.

El principal reto para las administraciones municipales es fortalecer la planeación participativa mediante estrategias formativas orientadas al reconocimiento de los principales instrumentos de planeación territorial (PDM y POT), desde sus objetivos, alcances y complementariedades, y en la búsqueda de la consolidación de Sistemas Municipales de Ordenamiento Territorial (SIMOT), que incorporen la gobernanza territorial como estrategia de articulación ciudadana e institucional la cual reconozca el rol de las autoridades e instancias municipales de planeación; los procesos formativos deben mantenerse tanto para la etapa de formulación de los planes, como durante las etapas de implementación y seguimiento.

La formulación de estrategias de participación y comunicación enmarcadas en las actualizaciones de los POT, deben establecer criterios de sostenibilidad y permanencia como capacidad instalada en los territorios, ya que la ejecución y seguimiento a estos instru-

mentos debe estar inmersa en las apuestas de desarrollo formuladas por cada administración municipal. Este planteamiento se fundamenta en la necesidad de que los PDM contemplen la gestión de recursos de financiamiento para los planes, programas y proyectos definidos en el programa de ejecución de los POT, y de esta manera se promueva la consolidación de ejercicios participativos continuamente.

Aunque se reconoce la importancia que adquiere la implementación de espacios de participación ciudadana en la planeación territorial de los municipios de la zona de influencia de Hidroituango, la capacidad de organización y movilización ciudadana es muy dependiente del acompañamiento institucional, que no ha logrado consolidar ejercicios de largo alcance, continuos y activos en los territorios, ni ha permitido que los actores se cualifiquen para incidir en la formulación, implementación y seguimiento a las acciones pertinentes a la planeación del desarrollo local y regional. Avanzar hacia la gobernanza territorial requiere que las acciones institucionales orientadas a fortalecer la participación ciudadana se fundamenten en la implementación de espacios de formación para los actores territoriales y que estos sean instalados permanentemente en los municipios; en este sentido, en algunos de los POT de la zona de influencia de Hidroituango se formularon programas asociados al fortalecimiento de la participación ciudadana, con el propósito de que se consoliden como estrategia de fortalecimiento de las capacidades de gestión institucional.

La normativa que promueve la participación ciudadana, en el paso a paso de la planeación del desarrollo territorial, ha tenido avances significativos en términos de la promoción de la participación activa de todos los sectores de población, aunque esta situación no se ha materializado con la fuerza requerida, ya que los escenarios de participación no cuentan con la disponibilidad de recursos económicos, técnicos y humanos orientados a fortalecer tanto a los actores territoriales, como a los mismos funcionarios encargados de acompañar los procesos ciudadanos. Esta situación se refleja en una baja capacidad de incidencia de los actores territoriales en la toma de decisiones de desarrollo territorial, aunque son estos quienes padecen los efectos de las malas decisiones institucionales. En aplicación de los desarrollos normativos, se debe propender por la implementación de sistemas de planeación municipales desde los cuales se puedan articular eficientemente la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial, como etapas de gestión compartida entre los representantes institucionales y los representantes ciudadanos.

Considerando los avances normativos en materia de planeación participativa, y que desde los POT que fueron ajustados se planteó la necesidad de fortalecer los escenarios de participación ciudadana, se deriva el reto institucional de formular PDM articulados a los programas de ejecución de los POT en términos del fortalecimiento de las instancias y autoridades de planeación; mediante esta articulación de instrumentos (Plan Operativo Anual de Inversiones [POAI] y Programa de Ejecución [PE]) se facilitaría la gestión de

recursos económicos, técnicos y humanos con los cuales se avance hacia la consolidación de sistemas de planeación municipal, fundamentados en la participación ciudadana como elemento de legitimación social al ejercicio de ordenamiento territorial. Asimismo, se podrá avanzar en los siguientes retos:

- **Fortalecimiento de la gobernanza local:** la implementación de procesos de planeación participativa fundamentados en la cualificación de las instancias y autoridades de planeación, permite avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza local teniendo en cuenta que se generan escenarios de interlocución entre los actores ciudadanos y los representantes institucionales encargados de orientar los proyectos de ordenamiento territorial y de planeación del desarrollo.
- **Construcción de tejido social:** para la incorporación de los actores sociales en los escenarios de deliberación sobre el ordenamiento territorial, se requiere que desde las administraciones municipales se promueva la consolidación de los CTP, teniendo en cuenta que estos son la instancia representativa de todos los sectores del desarrollo social, en la cual se debe contar con una capacidad técnica y de recursos que les permita fortalecer los canales de comunicación entre los consejeros territoriales y los sectores que estos representan.
- **Legitimidad y apropiación social:** las administraciones municipales deben gestionar recursos económicos, técnicos y humanos que estén orientados hacia el fortalecimiento de los CTP, teniendo presente que estos se conciben como la principal instancia de la planeación participativa, la cual debe establecerse como capacidad instalada en los territorios con el propósito de fortalecer la apropiación social del desarrollo territorial por parte de todos los sectores de población.
- **Identificación de problemas y necesidades locales:** para avanzar en este reto, es necesario que desde las autoridades e instancias de planeación se trabaje permanentemente en el fortalecimiento de los espacios de cualificación de los actores territoriales y de los representantes institucionales, así como también se deben mejorar los canales de comunicación y divulgación de las apuestas institucionales por el desarrollo territorial.
- **Empoderamiento de la comunidad:** la superación de este reto institucional requiere que, de la mano del sistema de planeación municipal, se promueva el establecimiento de espacios de formación y de deliberación entre los diferentes sectores de la población.
- **Sostenibilidad y adaptabilidad al plan:** este reto requiere que los futuros PDM estén articulados a las respectivas temporalidades del programa de ejecución de los POT de cada municipio y que, durante la implementación de los mismos, se propenda por el fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera de las administraciones municipales.

Con base en estas experiencias, se espera que las administraciones avancen en la adecuación de su infraestructura institucional y, de manera especial, en la articulación intermu-

municipal que permita consolidar sistemas de planeación regionales a partir del hecho del embalse como elemento estructurante del territorio. Al superar estos retos se obtendrán insumos técnicos para futuras revisiones y actualizaciones de estos importantes instrumentos de ordenamiento en otros municipios del departamento y del país, por supuesto, contextualizados para los diferentes lugares.

6.4. Referencias

- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37. <https://www.redalyc.org/pdf/267/26711160002.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) / Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Programa POT Modernos: Documento CONPES 3870 de 2016. Programa nacional para la formulación y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) Modernos*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) y RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (s.f.). *Manual de Innovación en Gobernanza e Instituciones: Innovaciones en el marco de los POT y POD*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Manual innovación: Gobernanza e instituciones. Kit de Ordenamiento Territorial*. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Manual%20innovacion%20Gobernanza%20e%20instituciones.pdf>
- Echeverri Jiménez, C. F. (2010). La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. *Estudios de Derecho*, 67(149), 61-86. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6766545>
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- Forero, E., Cardona, D., y Córdoba, A. (1999). *Planificación participativa para el desarrollo local*. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2017). *Participación Ciudadana en América Latina: Innovaciones para Fortalecer la Gobernanza*. Fundar. https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/PARTICIPACION%CC%81N-CIUDADANA-EN-AME%CC%81RICA-LATINA-INNOVACIONES-PARA-FORTALECER-LA-GOBERNANZA_2017.pdf
- Gallicchio, E. (2010). *El desarrollo local en América Latina: Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Programa de Desarrollo Local, CLAEH.
- Gómez, L. F., Saavedra, L., Castro, J. A., Restrepo, G., y Rojas, A. (2008). *Planificación participativa del desarrollo territorial local*. Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez Hernández, E., Vásquez Arenas, G., Lenti, A., Franco Gómez, L. M., Herrera Arango, G., Aguirre García, G., y Giraldo Naranjo, R. (2012). *Planeación participativa: Realidades y retos* (C. A. Hurtado O., Ed.). Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH). <https://pdfroom.com/books/planeacion-participativa-realidades-y-retos/0YpgQzAa2Nz>
- Massiris, A. (2012). *Gestión territorial y desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Munera, M. C. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Escuela del Hábitat CEHAP. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/20078>

- Rodríguez Casallas, D., Páez Moreno, A., Román Acosta, D., Rodríguez Torres, E. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: una revisión sistemática. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 26(1), 198-214. www.doi.org/10.36390/telos261.13
- Sánchez Taquiba, L. F., Moreno Soto, G. L., y Pineda Gómez, H. D. (2023). La medición efectiva de la participación: Instrumento para la gobernanza ambiental. *Bitácora Urbano-Territorial*, 33(3), 143-156. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9306898>
- Sandoval, C., Sanhueza, A., y Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39055>
- Transparencia por Colombia. (2019). Garantizar la participación ciudadana en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/participacion-ciudadana-03.pdf>



7. Los estudios básicos de amenazas (EBA)

Carlos Andrés Benavides Cano
José Humberto Caballero Acosta
Luisa Fernanda López Rivera
Sebastián Villa Ochoa

La ordenación del territorio consiste en organizar las actividades humanas según las potencialidades y limitaciones del espacio que se busca impactar favorablemente. Las amenazas, tanto de origen natural como antrópico y socionatural, se conforman en restricciones que deben ser tenidas en cuenta necesariamente para la ocupación y uso de los territorios. En este capítulo se presentan y discuten los aspectos más generales relacionados con la evaluación de amenazas de origen socionatural como requisito para adelantar los estudios de los POT en el marco del Decreto 1077 de 2015.

Si bien, por lo general se hace referencia a las amenazas por movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales, por ser los que considera la normativa colombiana de OT y gestión del riesgo de desastres, esto no quiere decir que sean los únicos eventos amenazantes, los cuales dependerán de las condiciones físicas, bióticas y antrópicas de la zona específica. En el caso del interés de este trabajo existen otros tipos de amenazas no incluidas en las normas pero que fueron tenidas en cuenta de manera general, y por eso se presentan

en este capítulo, como son los sismos, los incendios de cobertura vegetal y la erosión, principalmente, de tipo concentrado como el cárcavamiento, muy común en la región estudiada. Es necesario enfatizar que de igual manera existen amenazas de origen antrópico o socionatural que podrían llegar a condicionar el ordenamiento, pero al no ser incluidas en la normativa nacional deberán ser objeto de estudios específicos, según el caso particular de cada municipio. Dentro de estos se pueden citar la existencia de plantas industriales que utilicen o produzcan sustancias peligrosas, las líneas de transmisión de alta tensión de energía, el transporte de hidrocarburos, las represas o embalses, entre otros.

Los estudios conocidos en la normativa como estudios básicos de amenazas (EBA), se fundamentan en el concepto teórico de 'amenaza', entendida como la probabilidad de ocurrencia, en tiempo y lugar, de algún fenómeno, en este caso de origen socionatural, que ponga en peligro la vida o los bienes de los habitantes de una determinada región. Como se ha mencionado, las amenazas pueden ser de varios tipos dependiendo de las condiciones geológicas y geomorfológicas del territorio objeto del ordenamiento. Para este capítulo, el énfasis de análisis serán las amenazas por movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales.

En Colombia existen dos familias de normas que ponen de manifiesto la obligación de incorporar las áreas de riesgo y la gestión del riesgo de desastres al OT y los Planes de Desarrollo a nivel municipal. En primer lugar se encuentra la Ley 1523 de 2012, que establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y define principios, procesos y responsabilidades para la reducción del riesgo, el manejo de desastres y la recuperación posterior a eventos catastróficos; y en segundo lugar, la Ley 388 de 1997 en la que se establece la relación entre ambas normas en su art. 10, en el que se plantean los determinantes de OT, uno de los cuales es el literal d) "las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático".

Para dar cumplimiento a ambas leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvienda) estableció alcances, escalas de trabajo y metodologías para la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, mediante Decreto 1804 de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015. Este Decreto se constituye, entonces, en el régimen obligatorio para los EBA que son determinantes del OT al que se refiere el citado literal d).

En concordancia con las normas mencionadas anteriormente, el Servicio Geológico Colombiano (SGC) publicó las guías metodológicas para la elaboración de los estudios correspondiente a Movimientos en Masa, a escala básica 1:25.000 (SGC 2017) y escala detallada 1:5.000 y 1:2.000 (SGC 2015). En 2021, el SGC publicó la Guía Metodológica para zonificación de amenaza por avenidas torrenciales (SGC 2021).

7.1. La región aledaña a Hidroituango

Enmarcados en las subregiones norte y occidente de Antioquia, estos municipios se caracterizan por mostrar relieves abruptos y variados, con altitudes que oscilan entre 500 y 3500 m. s. n. m. En su topografía se identifican cañones profundos, mesetas, laderas onduladas y abruptas, que forman un paisaje accidentado a la vista, con hitos geográficos como el Nudo del Paramillo, un punto clave en el paisaje que funciona como una especie de encrucijada natural la cual divide las aguas que terminan en el río Cauca, por un lado, y las que se dirigen al Golfo de Urabá, por el otro, transportadas por el Río Sucio. Esta división no solo moldea los ecosistemas de la región, sino que también influye en dónde se establecen las comunidades y cómo se desarrollan actividades como la agricultura y la generación de energía. Aunque a lo largo y ancho de la zona se recorren mayormente laderas escarpadas, valles y cañones angostos, también son imponentes los paisajes de altiplano que moldean suavemente la superficie y deja colinas y zonas planas de inundación; y esto condiciona, en buena manera, el uso del suelo, las actividades económicas y otras dinámicas típicas de estos territorios.

Los paisajes muestran una gran complejidad y diversidad, y son caracterizados por sus terrenos montañosos y quebrados, dominados por inclinadas pendientes, altas elevaciones y profundos valles y cañones por donde fluyen ríos y quebradas. El río Cauca es protagonista en esta región y esclavo para el desarrollo de la HI. Se configura como uno de los elementos geomorfológicos más importantes y es protagonista en la modelación del relieve con constantes procesos de erosión y depositación de sedimentos. Se puede afirmar que la interacción con sus márgenes empinadas ha dado como resultado uno de los valles encañonados más vistosos del departamento. Este imponente río, como principal eje que condiciona el área estudiada, recibe sus aportes de otras corrientes importantes como el río Ituango, el río Peque, esenciales para la agricultura y pesca; además de aportar aguas que alimentan la HI.

Se trata de una zona con riqueza respecto a la variedad de climas, el área de estudio muestra zonas cálidas en los fondos de valles y cañones más bajos; pero también climas fríos como las zonas de páramos en Peque, o tierras frías que hacen parte de los municipios de Toledo y San Andrés de Cuerquia, entre otros. Su variación climática, con precipitaciones estacionales, también le permite una rica biodiversidad que incluye especies endémicas, así como una gran cantidad de flora y fauna propia de los bosques y páramos andinos. La presencia de áreas protegidas, como el Parque Nacional Natural (PNN) Paramillo, resalta la importancia ecológica de esta zona.

Por otro lado, la interacción entre el agua y el suelo produce erosión superficial, saturación de los suelos y deslizamientos. Se puede afirmar, entonces, que la geomorfología de la zona refleja una combinación de factores tectónicos, climáticos, geológicos y antrópicos que configuran un paisaje dinámico y de alta complejidad.

Los suelos, altamente influenciados por la erosión, debido a las fuertes pendientes, no son impedimento para usos como la ganadería, cultivos de café, caña de azúcar, maíz y productos de pancoger; así como de actividades mineras, como las que se desarrollan en el municipio de Buriticá. Aunque la región es rica en recursos, la geografía montañosa y la falta de infraestructura vial adecuada dificultan la conectividad.

La geología del norte y occidente del departamento de Antioquia refleja una gran complejidad y diversidad. Su historia geológica abarca eventos desde el Precámbrico¹ hasta la actualidad. Esta región es clave tanto desde el punto de vista científico, como por su relevancia en proyectos de infraestructura, como la H1 que se encuentra en una zona de alta actividad tectónica y variabilidad geológica.

En el norte de Antioquia se pueden encontrar rocas que conforman el basamento² ígneo y metamórfico más antiguo. Allí se configuran distintas formaciones, como la del Complejo Cajamarca, que es la unidad más antigua de la región y está compuesta, sobre todo, por rocas metamórficas como gneises, esquistos, cuerpos lenticulares de anfibolitas, cuarcitas y mármoles, junto con intrusiones de granitos.

La geología del occidente de Antioquia es igualmente diversa, pero con características propias que dan cuenta de una historia de eventos geológicos datados del periodo Cretácico,³ con flujos submarinos que forman rocas volcánicas en intercalación con rocas sedimentarias como lodolitas, limolitas, entre otras, que se distribuyen en sentido nortesur debido a la influencia del sistema de fallas denominado “Cauca-Almaguer”.

La intensa actividad volcánica en el Mesozoico dejó como testigos las rocas ígneas, pero también se tienen rocas como calizas y lutitas, las cuales cuentan una historia de mares o ambientes fluviales tranquilos, de donde el continente fue emergiendo lentamente hasta configurarse tal y como hoy se conoce.

1 Precámbrico: era geológica más antigua de la Tierra, que abarca desde su formación hace aproximadamente 4600 millones de años hasta hace 542 millones de años.

2 Basamento: formación rocosa más antigua que sirve como cimiento geológico sobre el cual se depositan otras rocas más jóvenes.

3 Cretácico: periodo geológico que abarca desde hace 145 hasta hace 66 millones de años.

La historia reciente muestra áreas con depósitos correspondientes a la acumulación de material aluvial o aluviotorrencial sobre los principales afluentes que fluyen por la región. Se distinguen principalmente por su morfología de topografía suave, con diferentes espesores y variaciones en el nivel, con respecto a los cauces principales. En los municipios de Peque y Buriticá hay depósitos recientes dispuestos en zonas altas, en donde no se evidencia la influencia de corrientes hídricas u otros agentes que den cuenta de la formación de estos depósitos; en cambio, sí se pueden asociar a eventos de neotectónica⁴ que hacen que el relieve se levante y los cauces deban trabajar con más fuerza para socavar el terreno y llegar, así, de forma más tranquila a su desembocadura, dejando atrás los depósitos como testigos del paso de un cauce en tiempos pasados.

La interacción del río con las montañas y laderas viene también condicionada por la existencia de múltiples fallas geológicas activas que atraviesan la región, como las fallas Espíritu Santo, Santa Rita y otras menores que forman parte del Sistema Cauca-Romeral, que tiene origen en Ecuador y atraviesa casi toda Colombia de Sur a Norte. Algunas otras fallas que se resaltan son las de Ituango y Sabanalarga. La actividad tectónica histórica de la región ha sido intensa y ha dado lugar a la formación de complejas estructuras geológicas, como pliegues, fracturas y bloques desplazados. Se han evidenciado procesos de neotectónica reflejados por movimientos recientes en las fallas activas que han generado cambios en la topografía y alteraciones en los cauces fluviales, y esto ha provocado la formación de los cañones profundos, las terrazas escalonadas y las pendientes abruptas. Esta actividad sísmica se traduce en deformaciones intensas en las rocas, lo que, sumado a la historia geológica de la región, ha producido un terreno altamente fracturado que, combinado con las lluvias intensas y suelos inestables, producen eventos extremos, tales como deslizamientos, desprendimientos de roca, avenidas torrenciales e inundaciones. Esto redundo en desafíos constantes para las comunidades asentadas allí, y hace imperioso el entender cómo funciona este paisaje y cómo interactúan sus elementos para lograr una mejor planeación y un desarrollo seguro y sostenible, especialmente, en el marco de la HI.

4 Neotectónica: estudio de los movimientos y deformaciones recientes de la corteza terrestre (ocurridos en los últimos 10.000 años aproximadamente), que producen cambios en el relieve como levantamientos, hundimientos o desplazamientos horizontales del terreno.

7.2. Amenaza por movimientos sísmicos, incendios de cobertura vegetal y vendavales

Aunque las normas vigentes sobre los EBA para el OT solo obligan la realización del análisis para movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales, y no consideran de manera directa las amenazas de origen natural, como, por ejemplo, la actividad volcánica, la sísmica o los procesos erosivos en zonas costeras, es necesario decir que, para esos casos, existen procesos diferentes reglamentados por otras normativas y requieren el concurso de autoridades distintas. Dichas normas y procedimientos deberían ser, igualmente, incorporados en los POT de acuerdo con sus especificidades y reglamentos. Por otra parte, hay que incorporar –aunque la norma a que se ha hecho referencia en este apartado no lo considere– la temática referida a los incendios forestales o incendios de cobertura vegetal, dado el incremento de ocupación humana en relación con los bosques. Es común ver incendios de vegetación que afectan de manera directa las zonas urbanas o periurbanas y su infraestructura crítica (redes de transmisión de energía, poliductos y gasoductos, entre otros) con afectación a la propiedad y los ecosistemas. Las futuras revisiones de las normativas que incorporan los EBA a los proyectos de OT deberían incluir esta temática básica. Durante la ejecución del proyecto que dio lugar a este texto, se implementó por parte de especialistas forestales, a nivel municipal, una metodología de evaluación de amenazas por incendios de cobertura vegetal, bajo un enfoque para el OT. Esta metodología podría servir, a futuro, como base o insumo para la incorporación de esta amenaza en la normativa nacional.

Referente a las otras tres amenazas mencionadas (sismos, actividad volcánica y procesos costeros), tal y como se establece en el Decreto 1807 de 2014 –compilado en el Decreto 1077 de 2015–, los municipios que tengan influencia de fenómenos de este tipo deben incluir los estudios y recomendaciones específicas de OT que establecen las autoridades competentes, así como los respectivos mapas de amenaza producidos. A manera de ejemplo, para el caso de la actividad volcánica, se tendría la información por parte del SGC y, para el caso de los estudios de erosión costera, se tendría la información por parte del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar).

La amenaza sísmica se incluye de manera indirecta en la metodología propuesta por el SGC como uno de los factores detonantes de movimientos en masa, para lo cual se utiliza el mapa vigente de Zonas de Amenaza NSR – 10. En este mapa se divide el país en zonas de acuerdo con la intensidad máxima esperada, según las condiciones geológicas y la historia sísmica de la región.

Hay que tener en cuenta que el país está ubicado en una zona geológica particular que determina condiciones de sismicidad en el territorio dignas de ser tenidas en cuenta en la planificación territorial y que, a pesar de ser consideradas como posibles detonantes de movimientos en masa, deberían también ser consideradas en el OT, en aspectos tales como la calidad de las viviendas e infraestructuras y su vulnerabilidad ante sismos. Aunque la norma colombiana hace referencia a la obligatoriedad de incluir estudios de microzonificación sísmica en poblaciones con más de 100.000 habitantes, también debería considerarse en poblaciones pequeñas, cuando estén ubicadas en áreas de amenaza alta o intermedia, según los mapas mencionados anteriormente, como es el caso de la región del cañón del Cauca. De otro lado, la tectónica de la zona se caracteriza por la presencia de varias fallas y sistemas de fallas con grados de actividad reconocida y sismicidad histórica que implican amenaza por movimientos sísmicos.

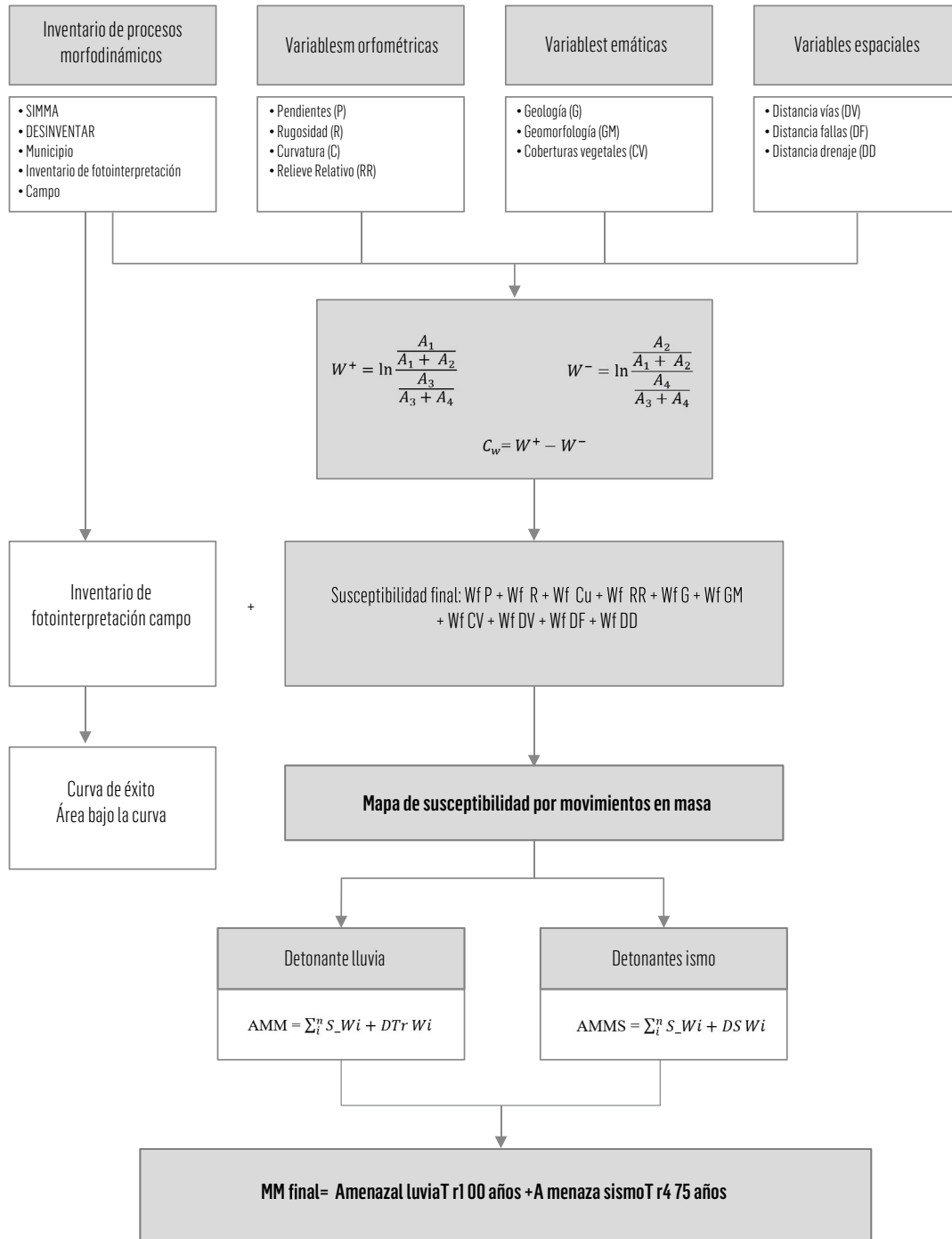
Por último, los vendavales son fenómenos atmosféricos comunes en la región de estudio, pero son muy difíciles de regionalizar de manera adecuada para un ejercicio de OT, aunque no por ello son descartables, sobre todo si se tiene en cuenta la calidad de las construcciones, especialmente en las áreas rurales. Este fenómeno podría ser considerado en los programas de mejoramiento de vivienda urbana y rural.

7.3. Amenaza por movimiento en masa

Este numeral presenta la metodología aplicada para la delimitación y zonificación de amenazas socionaturales en escala 1:25.000 para el suelo rural y 1:5.000 o 2.000 para la zona urbana y asentamientos rurales de los municipios de estudio, con el fin de desarrollar herramientas efectivas para el uso y manejo del suelo en el marco del OT, a la luz de los requerimientos establecidos por la legislación vigente, correspondiente al Decreto 1807 de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015.

Así, la metodología aplicada para la definición de esta amenaza en el suelo rural, está basada en la propuesta por el SGC (2017), la cual permite reconocer los procesos de movimientos en masa existentes o activos, los históricos contenidos en diferentes bases de datos y los identificados mediante evidencias morfodinámicas. Asimismo, se desarrolla el estudio de una serie de variables temáticas que tienen influencia en la generación de movimientos en masa que, relacionadas con el análisis de los factores detonantes lluvia y sismo, permiten establecer, con un grado de confianza aceptable, la probabilidad de ocurrencia de un movimiento en masa, en un periodo de tiempo determinado.

Figura 7-1. Esquema metodológico de la amenaza por movimientos en masa en el suelo rural



Fuente. Elaboración propia (2025).

El punto de partida, de acuerdo con la metodología, es la consolidación de un inventario de movimientos en masa a partir de las bases de datos existentes y de la cartografía, para, después, realizar una caracterización de las variables que se consideran directa o indirectamente relacionadas con la ocurrencia de movimientos en masa, en el ambiente montañoso del trópico húmedo, como lo es en el caso de Colombia (Guzzetti, 2006). Las variables caracterizadas en este proyecto fueron la geología (que incluye la tectónica y la caracterización detallada de las unidades superficiales), la geomorfología (que incluye las características del relieve, la meteorización de las rocas, los depósitos y la morfodinámica), la cobertura vegetal y algunas variables morfométricas establecidas mediante procesamiento automático de la cartografía disponible (la pendiente, la curvatura, la rugosidad, el relieve relativo y las distancias a fallas, drenajes y vías). Toda esta información se obtuvo mediante la interpretación de información secundaria y fue complementada y ajustada con el trabajo de campo.

Después se realizó el análisis de la susceptibilidad por movimientos en masa, que es la medida cualitativa o cuantitativa de la magnitud y distribución espacial de un fenómeno que sea existente o potencial en un área (Servicio Geológico Colombiano [SGC], 2017); este análisis clasifica el terreno en dominios con diferentes niveles de probabilidad de ocurrencia de movimientos en masa. Para desarrollarlo se revisaron diferentes propuestas metodológicas actualmente disponibles y que tienen aplicabilidad en la región, entre las que se tiene los métodos heurísticos, determinísticos y estadísticos, los cuales se desarrollaron de acuerdo a la disponibilidad de información y se obtuvo que los métodos estadísticos bivariados, principalmente el denominado "Peso de la evidencia", era el que mejor reflejaba las condiciones de amenaza en la zona de estudio. Dicho método se basa en calcular los pesos de las clases que conforman las variables condicionantes, los cuales indican la presencia e influencia de la variable en la ocurrencia del movimiento en masa (van Westen *et al.*, 2003. Estos pesos asignados a cada variable pueden ser positivos o negativos, e indican la alta susceptibilidad que tiene una variable a presentar movimientos en masa, o la baja probabilidad de una variable a generar estos movimientos, respectivamente. En caso de ser cero el valor del peso de esa variable, se entiende que no es de interés para la generación de movimientos en masa.

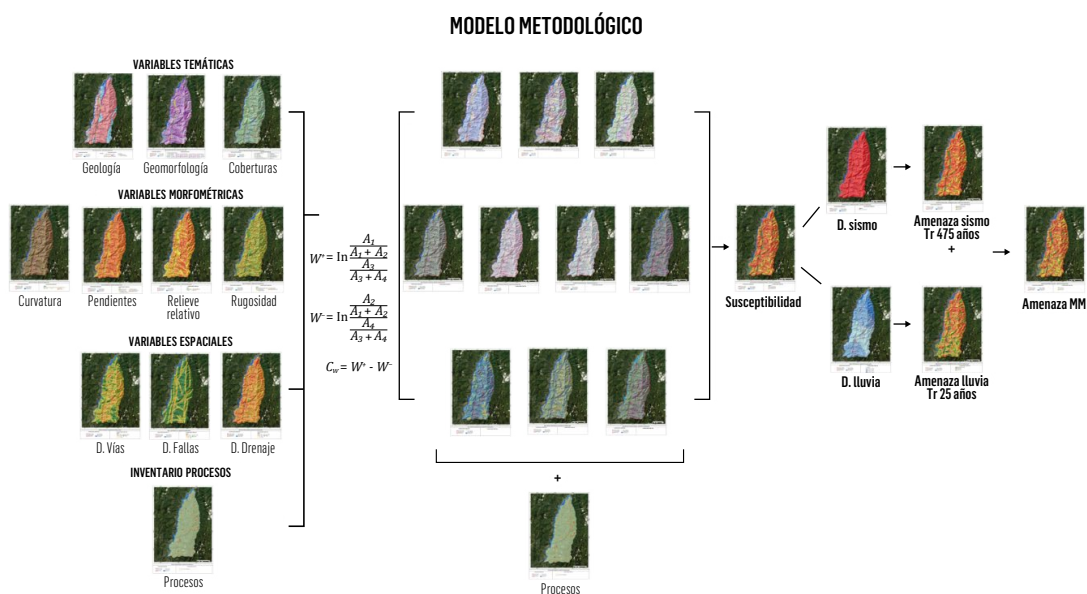
Con base en los mapas de susceptibilidad obtenidos, se llevaron a cabo de manera posterior los análisis temporal, espacial y de magnitud para encontrar la caracterización de la amenaza, para esto se tuvieron en cuenta los factores detonantes ya mencionados: lluvias y sismos.

En primer lugar, para el factor detonante lluvia se probaron diferentes periodos de retorno, de tal modo que se pudiera definir cuál era el de mejor representatividad, en relación con las condiciones observadas en campo y que, estadísticamente, concentraran el mayor número de movimientos en masa en la menor área. En segundo lugar, para el

factor detonante sismo, se utilizó la información del Mapa Nacional de Amenaza Sísmica en el que se definen los valores de aceleración para cada región y se contrastaron con los datos recientes de evidencia neotectónica en la zona. Finalmente, ponderando el mapa de susceptibilidad con los factores detonantes, se generó el mapa de amenaza, el cual se evaluó en términos de desempeño y capacidad de predicción, por medio de análisis estadísticos, como las curvas éxito, que permiten determinar la clasificación de las zonas (Corominas, 2011) en categorías alta, media y baja, en las cuales se busca que las dos primeras categorías tengan un número representativo de eventos en un área menor.

En la siguiente figura se presenta la aplicación de esta metodología en uno de los municipios analizados en el proyecto.

Figura 7-2. Esquema metodológico de la amenaza por movimientos en masa en el suelo rural, para el municipio de Sabanalarga, Antioquia.



Fuente. Elaboración propia (2025).

La evaluación de la amenaza por movimientos en masa en el suelo urbano, zonas de expansión y asentamientos rurales se realizó a partir del método propuesto por el SGC para escalas 1:5000, correspondiente al método determinístico. Esto en razón a que el análisis de amenaza en el suelo urbano por los métodos estadísticos, no refleja las restricciones reales del territorio, debido a la ausencia o bajo número de movimientos en masa, que son la base fundamental para los análisis de los modelos estadísticos.

El método determinístico corresponde a un análisis cuantitativo en el que se calcula el factor de seguridad para un área determinada. Para la aplicación específica del método se aplica la ecuación de factor de seguridad para talud infinito en cada una de las celdas de análisis de acuerdo a como lo recomienda el SGC (2015), expresada de la siguiente manera:

$$FS = \frac{(c' b \sec \alpha + (ybh \cos \alpha - kybh \sin \alpha - yw hw \cos^2 \alpha) \tan \Phi')}{ybh \sin \alpha + kybh \cos \alpha}$$

Nota. c' y Φ' son los parámetros de resistencia del suelo en la base de la columna de suelo, en término de esfuerzos efectivos.

y	es el peso unitario del suelo
b	es el ancho de la tajada (ancho de la celda)
h	es la altura de suelo por encima de la superficie potencial de deslizamiento
yw	es el peso unitario del agua
hw	es la altura de la lámina de agua, determinada a partir del nivel freático
α	es el ángulo de inclinación de la superficie de falla
k	es el coeficiente de aceleración horizontal

Los parámetros c' y $\tan(\Phi')$ deben ser los valores medios obtenidos de ensayos de laboratorio para la unidad geotécnica definida. La profundidad de la superficie de falla se toma como la profundidad del suelo o la profundidad hasta el contacto entre dos unidades de diferente comportamiento mecánico. El ángulo α se puede asumir como el ángulo de la superficie del terreno en la celda.

Este modelo requirió de información específica sobre cada una de las distintas unidades geológicas, propiedades de resistencia de los materiales, ángulo de fricción interno, y modelos de simulación de niveles freáticos. La información de los parámetros geomecánicos se obtuvo a partir de la realización de ensayos de penetrómetro en cada unidad geotécnica identificada en cabeceras municipales, corregimientos y asentamientos rurales, de los cuales se obtuvieron valores del esfuerzo compresivo no confinado, que permitieron inferir la cohesión de las diferentes unidades de suelo a partir de correlaciones y con valores de referencia. Estos valores fueron igualmente contrastados con algunos estudios de suelos ejecutados en la zona y con correlaciones de zonas cuyas condiciones eran similares. También fueron analizados por el personal técnico de acuerdo con su experiencia y conocimientos sobre la zona objeto de estudio.

Respecto al nivel freático, se trabajó con el escenario de saturación de todo el perfil de suelo, es decir se hizo $h=hW$, teniendo en cuenta que este escenario es el más crítico para el caso de saturación.

Para el análisis de amenaza en el suelo urbano se consideraron cuatro escenarios posibles: 1) un modelo para el caso estático (seco), 2) un modelo para el análisis con lluvias extremas, asumiendo la columna de agua igual al espesor del suelo (saturado), 3) un modelo que evalúa el comportamiento del terreno bajo condiciones sísmicas (seudostático) y 4) un modelo que evalúa las condiciones de saturación y sismos a la vez. La condición sísmica se simula considerando la actuación de fuerzas sísmicas que dependen del coeficiente de aceleración pico efectiva (A_a) dado para el municipio por la NSR-10, definido para el periodo de retorno de 475 años.

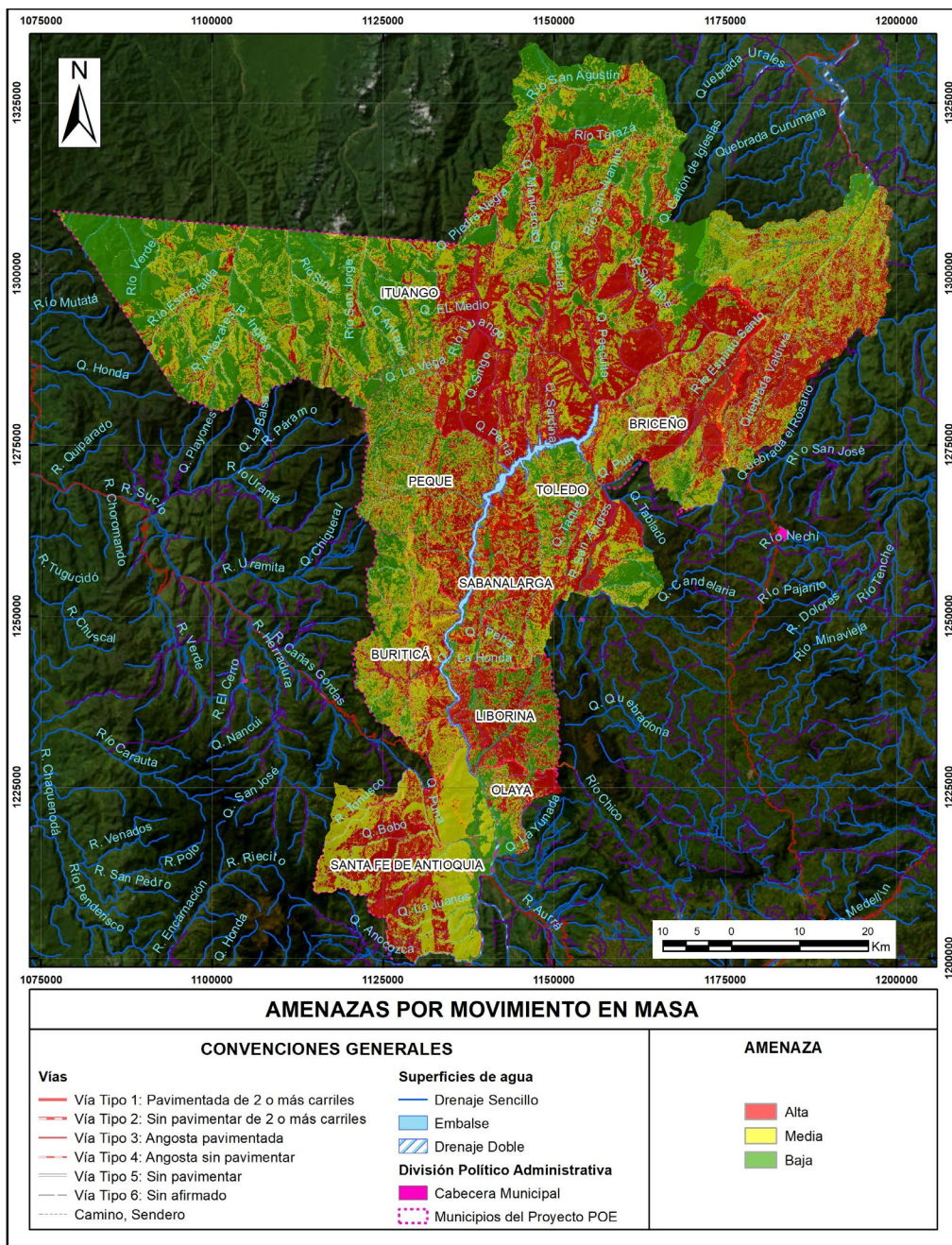
Luego se determinó cuál de los cuatro escenarios modelados era el que mejor representaba las condiciones de amenaza para cada una de las áreas evaluadas y se caracterizaron en las categorías de amenaza alta, media y baja.

7.4. Amenaza por inundación y avenida torrencial

Al igual que la amenaza por movimiento en masa, para la evaluación de las amenazas por inundaciones y avenidas torrenciales, la escala de trabajo es 1:25.000 para suelo rural y 1:5.000 para suelo urbano, de expansión urbana y centros poblados o asentamientos expuestos, esto basado en el esquema metodológico definido por el Decreto 1077 de 2015. Al considerar la disponibilidad de información, es posible implementar cartografía de mayor detalle como puede ser una escala 1:10.000 para suelo rural y una escala 1:500 para el suelo urbano y centros poblados, como fue el caso de los municipios estudiados, en los que esta cartografía correspondió al levantamiento topográfico de detalle realizado en los cauces naturales colindantes a estas áreas.

La zonificación de las amenazas por inundación y avenidas torrenciales ha sido abordada mediante la elaboración de estudios técnicos desde el componente de hidrología e hidráulica para los principales elementos hídricos naturales que conforman el territorio. En este proceso se ha tenido en cuenta la Guía metodológica para la elaboración de mapas de inundación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) 2017, así como en la Guía metodológica para zonificación de amenaza por avenidas torrenciales, desarrollado en 2021 por el Servicio Geológico Colombiano y la Pontificia Universidad Javeriana. En esta labor, sin embargo, se han precisado los diferentes aspectos particulares de cada zona específica.

Figura 7-3. Zonificación de amenazas por movimiento en masa en los municipios de estudio



Fuente. Elaboración propia (2025).

En los análisis se ha considerado la implementación del caudal de diseño para la evaluación de la amenaza por avenida torrencial, como el caudal estimado para el periodo de retorno de 100 años, mayorado o incrementado en un 40%; con lo cual se busca relacionar el incremento del caudal por la presencia de elementos sólidos en el momento de un evento torrencial. Cabe mencionar que se realizó un análisis particular para verificar la magnitud del caudal estimado para el periodo de retorno de 500 años; este análisis mostró que el caudal de dicho periodo fue inferior al caudal para el periodo de retorno de 100 años mayorado en 40%, por lo que es este último el utilizado como caudal de diseño en el análisis y determinación de la amenaza por avenida torrencial.

7.4.1. Estudio hidrológico

El estudio hidrológico comprende los métodos, procedimientos y resultados dentro de la estimación de los caudales máximos para los periodos de retorno de 2.33, 5, 10, 25, 50 y 100 años, en los que se incluye, además, la determinación del caudal para el periodo de retorno de 500 años en el análisis de las avenidas torrenciales como es recomendado dentro de la guía desarrollada, en 2021, por el Servicio Geológico Colombiano y la Pontificia Universidad Javeriana.

El estudio hidrológico se hace mediante la estimación de los parámetros morfométricos para calcular las tormentas de diseño en cada una de las cuencas (cuencas sin información o con información escasa). A partir de esta información se hallan las crecientes de diseño mediante los métodos de las hidrógrafas unitarias sintéticas de Clark, Soil Conservation Service y Snyder, así como la aplicación del método racional probabilístico. Dentro de los procedimientos se determina la duración de tormentas de diseño, pérdidas hidrológicas y, en definitiva, la respuesta de la escorrentía a través de las vertientes de interés. Es de considerar que, para los drenajes con disponibilidad de información en cuanto a registros de caudales, es posible implementar procedimientos estadísticos que permiten el cálculo de los caudales máximos en función de los registros históricos.

7.4.2. Estudio hidráulico

El estudio hidráulico evalúa los cambios de las variables hidráulicas a través de los diferentes canales naturales de ríos y quebradas que hacen parte del territorio. Para ello se implementan los caudales de diseños disponibles a partir del estudio hidrológico, teniendo como caudal de diseño el estimado para el periodo de retorno de 100 años en el caso de la amenaza por inundación y mayorado en 40% para las avenidas torrenciales.

En este proceso y con el fin de verificar la magnitud del caudal para el periodo de retorno de 500 años, se realizó la verificación de este caudal en comparación con el caudal para el periodo de retorno de 100 años mayorado 40 %, y se encontró que este último es levemente superior al caudal para el periodo de retorno de 500 años y se cumple con lo recomendado por la guía elaborada por el Servicio Geológico Colombiano y la Pontificia Universidad Javeriana.

La modelación del tránsito hidráulico de caudales máximos de los diferentes sistemas fluviales se realiza utilizando modelos hidrodinámicos unidimensionales y bidimensionales, según las características propias de los elementos de interés. En el suelo rural, este tipo de análisis se adelanta en diferentes drenajes priorizados en cuanto a la zonificación de la amenaza por inundación y avenidas torrenciales, drenajes definidos en función de las características geomorfológicas de la zona evaluada y con evidencia de depósitos y respuesta torrencial. En las áreas de análisis que incluyen el posible suelo urbano y de expansión urbana y los CPR (que se delimitarán en la etapa de formulación de la revisión de los POT), en general se incluyen todos los tramos de fuentes hídricas que las crucen.

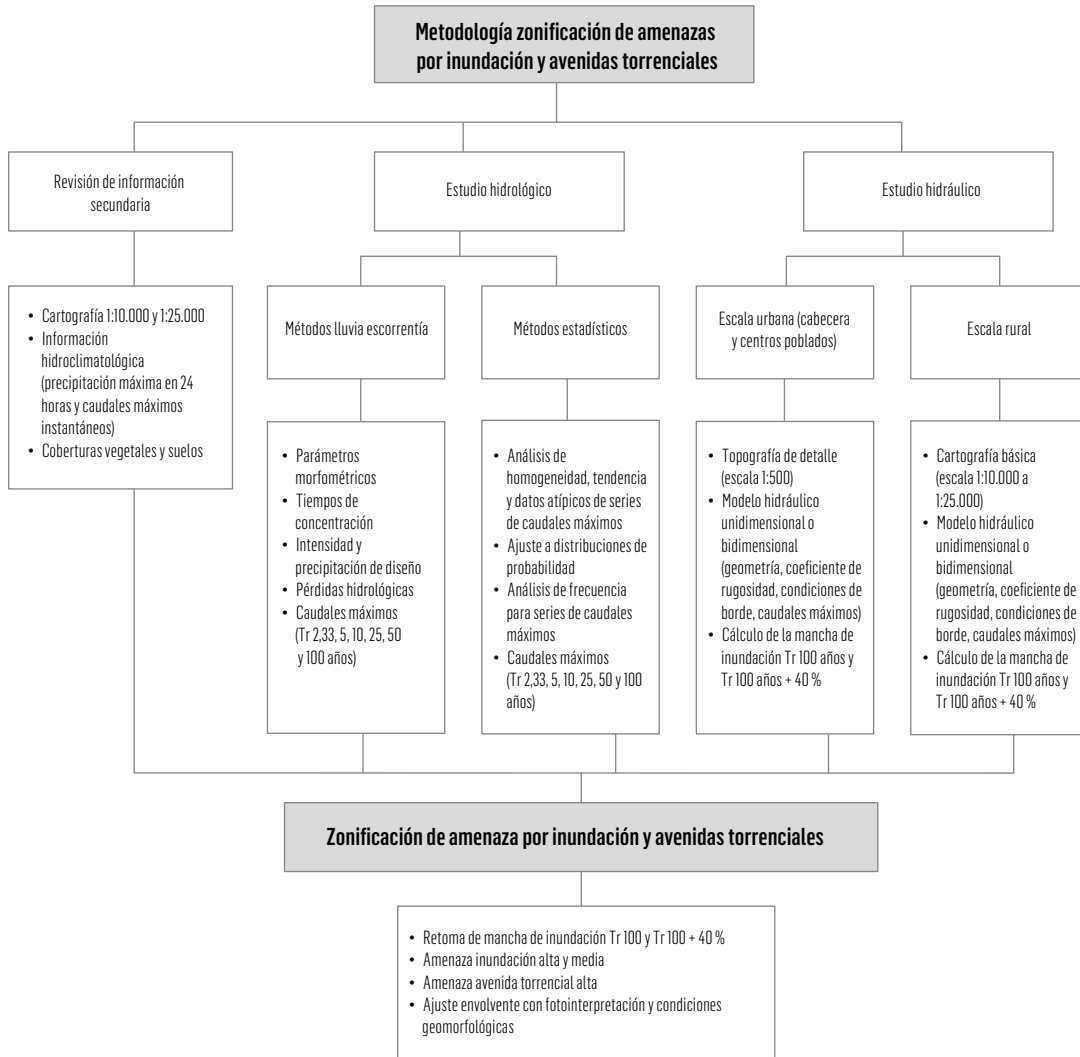
Como principales resultados de los análisis hidráulicos, es necesario contar con los cambios en velocidad y profundidad, los niveles máximos de inundación y las zonas afectadas ocupadas por el paso del flujo. Esta información permite la construcción de la mancha de inundación asociada a cada drenaje en estudio. Además, teniendo en cuenta las velocidades del flujo, las evidencias en campo y los análisis geológicos y geomorfológicos de cada tramo, se pueden asociar zonas susceptibles a inundaciones o avenidas torrenciales.

7.4.3. Zonificación de amenazas por inundación y avenida torrencial

En la Figura 7-4 (siguiente página), se presenta el resumen del procedimiento metodológico en la zonificación de la amenaza por inundación y avenidas torrenciales que hace parte de los EBA, en cumplimiento al Decreto 1807 de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015.

El procedimiento establecido para adelantar los estudios básicos de amenaza por inundación y avenidas torrenciales cumple, además, con los criterios técnicos establecidos en la Guía metodológica para la elaboración de mapas de inundación del IDEAM (2017) así como en la Guía metodológica para zonificación de amenaza por avenidas torrenciales, desarrollado por el SGC y la Pontificia Universidad Javeriana. A continuación se presentan las definiciones de cada una de las zonificaciones resultantes.

Figura 7-4 .Metodología para la zonificación de la amenaza por inundación y avenidas torrenciales



Fuente. Elaboración propia (2025).

• Zonas de amenaza alta por inundación

Corresponden a las franjas de terreno en ambas márgenes de las quebradas en los tramos analizados, susceptibles a ser afectadas por las inundaciones de esta. En este tipo de zonas el flujo puede sobrepasar sus límites naturales y los registros históricos, con la

posibilidad de superar las obras hidráulicas o de protección realizadas, lo cual afecta las edificaciones localizadas sobre estas o en sus márgenes. La franja o zona estimada como amenaza alta por inundación ha sido definida como la extensión máxima alcanzada por la creciente para el periodo de retorno de 100 años, análisis complementado con la caracterización geomorfológica de depósitos y terrazas.

- **Zonas de amenaza media por inundación**

Corresponden a las franjas de terreno en ambas márgenes de las quebradas en los tramos analizados, que pueden ser alcanzadas por crecientes que superen el periodo de retorno de 100 años, condición que corresponde a los sectores localizados en la proximidad de las zonas de amenaza alta y por fuera del paso de la creciente para el periodo de retorno de 100 años. Para este análisis, se define como zonas de amenaza media por inundación, la franja comprendida entre el límite de la creciente para el periodo de retorno de 100 años y la lámina de agua o extensión de la superficie de agua para el paso de la creciente con periodo de retorno de 100 años incrementada en 40 %, que corresponde a un volumen de agua que supera levemente la creciente con periodo de retorno de 500 años, lo cual cumple con lo recomendado en la guía del Servicio Geológico Colombiano y la Pontificia Universidad Javeriana.

- **Zonas de amenaza alta por avenidas torrenciales**

Corresponden a las franjas de terreno en ambas márgenes de las quebradas en los tramos analizados, susceptibles a ser afectadas por avenidas torrenciales, crecientes súbitas o flujos de detritos. En este tipo de zonas, el flujo también puede sobrepasar sus límites naturales y los registros históricos, con la posibilidad de superar las obras hidráulicas o de protección realizadas, lo que afecta las edificaciones localizadas sobre estas o en sus márgenes, teniendo en consideración, además, el transporte de gran cantidad de sedimentos, lodo, bloques, entre otros materiales que generan el incremento del nivel de agua y la fuerza de impacto del flujo. La franja o zona estimada como amenaza alta por avenidas torrenciales ha sido definida como la extensión máxima alcanzada por la creciente para el periodo de retorno de 100 años mayorado en un 40 %, el análisis fue complementado con la caracterización geomorfológica de depósitos y terrazas.

7.5. Discusión

El estudio al que se ha referido este capítulo brindó la oportunidad de analizar lo relacionado con las amenazas por movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales en un solo contexto regional con características físicas y de ocupación bastante especí-

ficas, lo que permitió aportar en una posible evaluación de las implicaciones de los EBA a las que se refiere el Decreto 1077 de 2015. De igual manera, el ejercicio permitió analizar las metodologías de evaluación de dichas amenazas, propuestas como guías por las entidades estatales responsables de cada una de las temáticas abordadas.

Como ya se ha mencionado, la extensa zona que hace parte de las jurisdicciones de los municipios objeto de los EBA para la actualización de sus POT, presenta características físicas relativamente similares y formas de ocupación con diferencias que permiten reflexionar alrededor de algunas afirmaciones, como que la metodología empleada para la evaluación de la amenaza por movimientos en masa depende significativamente del tamaño del polígono analizado, el detalle de la cartografía disponible y las evaluaciones morfodinámicas, sobre todo en la caracterización de procesos morfodinámicos.

Los estudios de zonificación de amenazas en Colombia y otros países de la región andina, han identificado que la escala de análisis influye directamente en la precisión y utilidad de los resultados, lo que resalta la importancia de contar con modelos digitales de terreno de buena resolución y validaciones en campo que permitan ajustar la categorización de la amenaza. La inclusión de metodologías multitemporales para la identificación de cicatrices de deslizamientos, combinadas con técnicas de teledetección y geoprocésamiento, contribuyen a una mejor comprensión de la ocurrencia y magnitud de los eventos. En el caso de los municipios de estudio, en general se contó con recursos suficientes que permitieron tener insumos cartográficos óptimos, a excepción del municipio de Peque, en el que no se contaba con información cartográfica oficial a escala 1:10.000 en un 30 % del territorio aproximadamente, y los CPR que requerían análisis a escala 1:5.000, pero de los cuales solo se contaba con cartografía 1:10.000, y en algunos casos 1:25.000. Además, a partir de las experiencias de los equipos técnicos que recorrieron el territorio y dieron cuenta de zonas de alta complejidad geodinámica, como la cabecera urbana de Valdivia, el corregimiento de El Llano en el municipio de Peque o el sector de Carauquia en Buriticá, se ha comprobado la necesidad de integrar información geotécnica y datos hidroclimáticos actualizados, ya que factores como la variabilidad en la intensidad de precipitaciones o la alteración antrópica del relieve pueden modificar de manera significativa la susceptibilidad del terreno ante movimientos en masa. Esto podría dar pie a plantear metodologías de aplicación de modelos de zonificación a condiciones locales específicas y considerar, entre otros procesos naturales, las dinámicas de ocupación del suelo. Aunque la metodología del SGC plantea el uso de insumos a partir de parámetros geotécnicos obtenidos de estudios anteriores para las zonas urbanas de los municipios, es común que muchos de estos análisis sean de mala calidad y los datos no sean acordes a las características geomecánicas de los suelos.

Por otro lado, las experiencias en los 11 municipios muestran que, con respecto a los análisis morfodinámicos que se configuran en componente fundamental para la zonifica-

ción de los movimientos en masa, la metodología no tiene claro la incorporación de fenómenos erosivos como carcavamiento, reptación y socavación lateral de orillas de cauces de ríos y quebradas, que en muchos casos se convierten en procesos morfodinámicos de tal magnitud que transforman el relieve y afectan las comunidades y su infraestructura. Es el caso de muchas de las vertientes que confluyen al río Cauca en las jurisdicciones de Peque, Buriticá, Sabanalarga, Santa Fe de Antioquia e Ituango, así como sectores con eventos erosivos de gran magnitud en cercanía de la cabecera municipal de Peque y en el sector de Carauquia en Buriticá.

También se considera importante incluir entre los pasos metodológicos una evaluación y validación final del equipo de profesionales, debido a que, en muchas ocasiones, las zonificaciones resultantes (para suelos urbanos y rurales) no representan de forma veraz la realidad del territorio percibida durante los recorridos de campo, por lo que se es recomendable hacer ajustes en los modelos que arrojen resultados más acordes a lo identificado en territorio. Para el caso del proyecto, aunque se aplicaron todos los pasos que plantea la metodología, se hizo necesario realizar dichos ajustes en algunas variables, según cada caso o municipio de análisis; así, vuelve a cobrar importancia el análisis y debate acerca de la sensibilidad del método frente al tamaño de los polígonos analizados. Mientras que para una zona relativamente pequeña la modelación estadística arroja resultados coherentes y satisfactorios, en zonas con grandes extensiones, los resultados no son del todo fiables, a menos que se haga un ajuste con criterio de los profesionales de campo. Asimismo, en cuanto al análisis de las variables consideradas como detonantes de movimientos en masa como la lluvia, esta no siempre se constituye como un elemento contundente para la modelación de la amenaza por movimientos en masa, como sí ocurre con el detonante sismo. La lluvia es un factor complejo que requiere un análisis más profundo, puesto que la relación entre la precipitación y los deslizamientos no siempre es directa ni lineal por varias razones; por ejemplo, la intensidad y duración de la lluvia pueden tener diferentes efectos según las condiciones del terreno, la infiltración del agua depende de factores como la cobertura vegetal, su grado de saturación previa, entre otros; y existen efectos acumulativos de la precipitación que pueden manifestarse con retraso en la estabilidad de las laderas.

Sería preciso que el SGC plantee una discusión más seria con respecto a esto. También se plantea en la guía metodológica el SGC la inclusión de detonantes antrópicos, pero no es clara la manera en que se deben incluir estos en el modelo, pues, ¿cómo agregar la minería y los cambios en las coberturas? No está claramente definido cómo implementar en la metodología el impacto que genera la construcción de vías rurales sin condiciones técnicas adecuadas, a pesar de que estas obras suelen actuar como factores desencadenantes de movimientos en masa. Considerando que este tipo de intervenciones pueden alterar significativamente la estabilidad de los terrenos, es fundamental que el SGC revise y actualice sus guías metodológicas a la luz de las experiencias y estudios previos en

distintas regiones del país, aunque se planteen métodos ofimáticos para aproximarse a los efectos de dichas intervenciones, como la definición de áreas de susceptibilidad cercanas a vías, estos no suelen reflejar verazmente la realidad de las amenazas zonificadas. Las metodologías actuales ya han sido aplicadas y evaluadas en múltiples contextos, lo que permite identificar tanto sus fortalezas como limitaciones. Por ello resulta necesario un proceso de retroalimentación continua que garantice que estos enfoques sean realmente efectivos para la caracterización y gestión del riesgo en escenarios con dinámicas antrópicas complejas.

Con respecto a la modelación hidrológica e hidráulica, estas son herramientas fundamentales para predecir y analizar fenómenos como manchas de inundación y avenidas torrenciales; sin embargo, pueden presentar falencias significativas al momento de validarse con las condiciones geomorfológicas de la cuenca que se analiza.

Una de las principales limitaciones radica en la resolución y calidad de los datos topográficos, debido a que los modelos digitales de elevación del terreno (MDE) utilizados no siempre capturan elementos morfológicos más detallados que dan cuenta de la ocurrencia de eventos de inundación o avenidas torrenciales en el pasado. Además, muchos modelos asumen simplificaciones geométricas, como pendientes uniformes o secciones transversales regulares, lo que no refleja la complejidad de los paisajes naturales. Otra falencia es la representación limitada de procesos como erosión, sedimentación o colmatación de canales que pueden alterar significativamente el comportamiento de, por ejemplo, las avenidas torrenciales. Por lo anterior, es muy importante una constante integración entre las caracterizaciones morfológicas del terreno y el modelado hidráulico que contribuya a disminuir las deficiencias descritas. Estas falencias pueden llevar a subestimaciones o sobreestimaciones en la extensión de las manchas de inundación y la magnitud de los canales, y eso compromete la eficacia de las estrategias de gestión del riesgo y planificación territorial.

Un caso que sirve como ejemplo es el del municipio de Liborina, en donde se identificaron depósitos aluviales y aluviotorrenciales que la modelación hidráulica inicial no mostraba, lo cual dejó en evidencia las limitaciones en la capacidad del modelo para representar adecuadamente los procesos de sedimentación asociados a eventos de avenida torrencial. Otros ejemplos similares sucedieron en San Andrés de Cuerquia, en donde las zonas de acumulación de material no coincidían con las predicciones modeladas; esta discrepancia obligó a ajustar los parámetros y a utilizar modelos mayorados para capturar mejor la magnitud y extensión de la creciente de las corrientes observadas. En Briceño, por su parte, se tuvo la oportunidad de corroborar las modelaciones mayoradas que se hicieron para la zonificación de la amenaza por avenida torrencial, al ser testigos de uno de estos eventos en la quebrada La Tirana, en donde la geometría de los depósitos dejados por la creciente fue prueba de la necesidad de un ajuste a partir del criterio de los profesionales en el campo hidráulico y en la geomorfología de los caudales en las modelaciones.

Los hallazgos mencionados subrayan la importancia de integrar evidencias empíricas en el proceso de modelación, sobre todo en regiones con alta complejidad geológica y geomorfológica, como lo es la zona analizada. Es importante, entonces, el criterio de los profesionales al momento de determinar la posibilidad de afectación de un evento en función de lo que se evidencia en el campo. Finalmente, se resalta también la carencia de los modelos hidrológicos e hidráulicos en la representación adecuada de vegetación y cobertura del suelo, lo que afecta la precisión en la estimación de caudales y áreas de impacto generando nuevamente incertidumbre en las predicciones.

Es importante resaltar también el hecho de que, aunque en el Decreto 1807 de 2014 –compilado en el Decreto 1077 de 2015– se habla acerca de la necesidad de clasificar en amenaza alta, media y baja la zonificación de la avenida torrencial, esta se hace en términos de ocurrencia, lo que implica que la zona clasificada como de amenaza baja tiene una recurrencia de muy pocas veces a lo largo del tiempo, pero cuando se llega a producir, tiene unas consecuencias desastrosas en términos de pérdida de vidas, destrucción de enseres e infraestructura. De ahí que los resultados de las modelaciones en este proyecto para la zonificación de las avenidas torrenciales, se clasificaron como amenaza alta en su totalidad.

Ahora bien, es importante que se tenga en cuenta la subjetividad, la calidad de los datos y los diferentes relatos de las comunidades. Estos aspectos son cruciales para la zonificación de inundaciones y avenidas torrenciales. Los datos históricos proporcionados por los habitantes suelen complementar la información técnica, puesto que ofrecen detalles sobre eventos pasados, áreas afectadas y patrones de flujo no detectados por los modelos. No obstante, los relatos pueden variar, lo que exige una validación rigurosa y su integración con datos técnicos y cartográficos. Esta combinación redundante en una zonificación más precisa, adaptada a la realidad local y a las necesidades específicas de la gestión del riesgo en el territorio.

A propósito de la subjetividad y los relatos de las comunidades, uno de los aspectos que, en términos generales, hizo posible el éxito en el desarrollo de estos estudios, fue la articulación interinstitucional efectiva y la participación comunitaria en la identificación de las diferentes amenazas, porque permitieron la integración de conocimientos locales y capacidades técnicas con la consecuente obtención de resultados satisfactorios. Esto permitió el diseño de estrategias de prevención y mitigación del riesgo con un enfoque territorial, asegurando que las comunidades locales y actores clave participen activamente en la construcción de medidas de adaptación y respuesta ante posibles escenarios de riesgo.

En consonancia con lo anterior, y aunque las normativas y políticas públicas en el país con respecto a la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres han venido siendo paulatinamente más fuertes y relevantes en el ejercicio de actualización de los POT, es

perentorio que se fomenten nuevas políticas o normativas que obliguen a incorporar escenarios de cambio climático, de modo que permitan prever sus efectos y adaptar el uso del suelo de manera segura y sostenible, reduciendo los riesgos para la población y los ecosistemas. Al incluir de forma más detallada estos escenarios se facilita la implementación de medidas de mitigación, como áreas de amortiguamiento y se orienta la distribución de actividades económicas de acuerdo con su viabilidad en condiciones climáticas futuras. Se podría también regular la construcción en zonas potencialmente vulnerables y promover ocupaciones y reubicaciones estratégicas.

Con una regulación clara al respecto, se podría también fomentar la protección de la biodiversidad definiendo zonas de conservación con capacidad de adaptación a los cambios en temperatura y precipitación.

La integración de los EBA en los POT municipales requieren una articulación efectiva con las normativas y lineamientos establecidos por entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Ministerio de Vivienda (Minvivienda), el IDEAM y el Servicio Geológico Colombiano (SGC). La coherencia metodológica entre estos estudios y los aplicados en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) es crucial, ya que ambos abordan la gestión del riesgo y la planificación territorial desde enfoques complementarios. Sin embargo, en la práctica, las diferencias en escalas de análisis, criterios de evaluación y enfoques técnicos pueden generar inconsistencias en la identificación y zonificación de amenazas, lo que afecta la toma de decisiones en la gestión del territorio. Por ello, es fundamental el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y la promoción de la unificación o armonización de las metodologías, para que, así, se garantice que los estudios de amenaza respondan de manera integral a las dinámicas del medio físico y a los retos asociados a la ocupación del suelo en áreas de alta vulnerabilidad.

Finalmente, cabe resaltar que existe una clara relación entre los estudios de zonificación de amenazas y la propuesta que pretende considerar a los embalses como unidades de planificación territorial, de manera que los riesgos generados o modificados por el embalse de la HI no respetan límites político-administrativos y requieren una visión integrada del territorio, un enfoque de planificación que trascienda estos límites. En el mismo sentido, se evidencia la necesidad de articular instrumentos de planificación territorial con herramientas de gestión del riesgo, creando mecanismos específicos para territorios con influencia de embalses. Probablemente sea necesaria la creación de marcos institucionales y jurídicos adaptados a la realidad de estos territorios, en los cuales confluyen múltiples actores con diferentes competencias y responsabilidades.

7.6. Referencias

- Ávila, G. E., Cubillos, C. E., Granados, A. E., Medina, E., Rodríguez E. A., Rodríguez C. E., Ruiz, G. L. (2016). *Guía Metodológica para estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por movimientos en masa, escala detallada*. Servicio Geológico Colombiano.
- Cárdenas, M. F., V. G., Zapata, C., Botero, T. A., Tobón, D., Rincón, C. L., Vásquez, *et al.* (2023). *Reflexiones y aprendizajes sobre el ordenamiento territorial de embalses*. Tragaluz Editores. https://www.researchgate.net/publication/372649689_Reflexiones_y_aprendizajes_sobre_el_ordenamiento_territorial_de_embalses
- Corominas, J. M. (2011). Recommended procedures for validating landslide hazard and risk model and maps. *Bulletin of Engineering Geology and the Environment*, 73, 209-263. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10064-013-0538-8>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 09 de 1989 y la Ley 03 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (2012, 24 de abril). Ley 1523 de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48411.
- Guzzetti, F. G. (2006). Landslide Hazard Assessment in the collazzone area, Umbria, Central Italy. *Natural Hazards and earth System Sciences*, 115 -131. <https://doi.org/10.5194/nhess-6-115-2006>
- IDEAM, (2017). *Guía Metodológica para la elaboración de mapas de inundación*. IDEAM.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). Decreto 1807 de 2014 Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59488>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015). Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Diario Oficial No. 49523, 26 de mayo de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Ramos, A. M., Reyes, A. A., Munévar, M. A., Ruiz, G. L., Machuca, S. V., Rangel, *et al.* (2021). *Guía metodológica para zonificación de amenaza por avenidas torrenciales*. Servicio Geológico Colombiano y Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.32685/9789585313156>
- van Westen, C. J., Rengers, N., y Soeters, R. (2003). Use of Geomorphological Information in Indirect Landslide Susceptibility Assessment. *Natural Hazards*, 30(3), 339-419. <https://doi.org/10.1023/B:NHAZ.0000007097.42735.9e>
- Rodriguez, E.A., Sandoval, J. H., Chaparro J. L., Trejos, G. A., Medina, E., Ramírez, K. C., *et al.* (2017). *Guía Metodológica para la zonificación de la amenaza por movimientos en masa, escala 1:25.000*. Servicio Geológico Colombiano.



8. La gestión del riesgo de desastres en los POT

Diana María Tobón Giraldo

La gestión del riesgo de desastres (GRD) es un asunto que ha venido adquiriendo una creciente importancia, tanto a escala nacional como internacional, en respuesta a la necesidad de superar el énfasis que se había dado a la atención de emergencias y desastres, y posterior recuperación de los territorios afectados, complementándolo con otros procesos de gran importancia que precisamente pueden minimizar el gasto de energía y recursos empleados en atender y recuperar. La tríada conformada por conocimiento, prevención y mitigación del riesgo, deben ser entendidas y gestionadas como un asunto integral. A esto se suma la relevancia que, paralelamente, se ha venido otorgando en la agenda global a los efectos del cambio climático en el planeta, entre los cuales se incluye la proyección de una mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos hidrometeorológicos, lo que se traduce en una exacerbación de eventos amenazantes de gran relevancia en Colombia, como son los movimientos en masa, las inundaciones y las avenidas torrenciales que, sumados a diversos procesos antrópicos sobre los territorios (por ejemplo: deforestación, urbanización acelerada, etc.), hacen que sea aún más relevante una efectiva integración con la gestión del riesgo y, en esta última, con la planifica-

ción y el ordenamiento de los territorios. Es así como, poco a poco, la gestión del riesgo se ha venido integrando en las agendas de los países, y se han establecido normatividades concretas para trazar la ruta de su implementación.

Uno de los ámbitos en los que la gestión del riesgo ha adquirido mayor relevancia en Colombia corresponde a la planeación y ordenamiento de los territorios, dado que se constituye en una determinante clave para la identificación de restricciones y limitaciones de ocupación, uso y aprovechamiento, puesto que, al incorporarse en los POT, su implementación puede concretarse de manera más clara y efectiva, mediante: 1) conocimiento básico y detallado de amenazas y riesgos asociados a los fenómenos amenazantes que presentan mayor afectación y recurrencia en el país; 2) medidas de reducción prospectiva del riesgo (preventivas) a través de normas de regulación urbanística que limitan la ocupación, el aprovechamiento y el uso del suelo, más concretamente, exigen la realización de estudios de detalle en las zonas aún no ocupadas que presentan amenazas altas y medias, y que se pretenden desarrollar; y 3) medidas de reducción correctiva del riesgo por medio de la identificación de áreas en condición de riesgo y la inclusión de proyectos para la elaboración de estudios de detalle en el programa de ejecución del POT.

En este orden de ideas, en este capítulo se aborda la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, estructurando el contenido en tres partes: la primera incluye una contextualización normativa y conceptual en la que se presentan las normas principales que al respecto se han expedido en Colombia, las conceptualizaciones más relevantes en el marco de la gestión del riesgo –tanto las establecidas en la norma como algunas planteadas en el ámbito investigativo y académico–, y una descripción metodológica general y sintética del paso a paso de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las etapas de los POT.

La segunda parte consiste en un ejercicio más pragmático y aplicado, que presenta algunos elementos descriptivos y analíticos relativos a la incorporación de la gestión del riesgo en los POT de municipios del departamento de Antioquia realizada o apoyada por la autora del capítulo, dando cuenta de algunos hallazgos relevantes, destacando retos y limitaciones identificados en el marco del desarrollo de los ejercicios de planificación. Finalmente, se incluyen una serie de reflexiones en torno a los requerimientos normativos y la realidad de su aplicación en los territorios, las cuales surgen a partir de las experiencias vividas en el desarrollo de los POT e incluyen algunas conclusiones de los planteamientos principales del capítulo, para, de esta manera, dejar un panorama integral que articule aspectos descriptivos y reflexivos sobre la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial.

8.1. Normas y conceptualización en clave de gestión del riesgo de desastres

8.1.1. Breve recuento de la normatividad colombiana relativa a la incorporación de la GRD en los POT

En respuesta a distintos desafíos que ha enfrentado Colombia en cuanto a la atención y recuperación de situaciones de emergencia y desastre asociadas a amenazas naturales, socionaturales y antropogénicas, desde finales de la década de 1980, se ha venido presentando un importante desarrollo normativo respecto a la prevención y atención de desastres, que incluye, entre otras, la Ley 46 de 1988, por medio de la cual se reglamentó la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) y, el Decreto Ley 919 de 1989, que estableció la obligatoriedad de abordar la prevención de riesgos naturales y tecnológicos, y que, además, creó el SNPAD.

Paralelamente se han expedido normas relativas a la incorporación de esta temática en el desarrollo y ordenamiento territorial, tales como la Ley 09 de 1989, que definió la responsabilidad de las autoridades municipales de Reforma Urbana, en cuanto a la seguridad de los habitantes de las zonas urbanas ante los peligros naturales (inventarios y reasentamientos); la Ley 02 de 1991, que modificó la Ley de Reforma Urbana, estableciendo que los municipios deben no solo levantar sino tener actualizados los inventarios de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos; y la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, que establece las determinantes de amenazas y riesgos (art. 10) y enfatiza la necesidad de prevenir los desastres, mejorar la seguridad de los asentamientos en riesgos y determinar las zonas no urbanizables por amenazas para asentamientos, etc.

Algo importante para destacar en relación con la normatividad mencionada, es el marcado enfoque en la prevención y atención de desastres que las caracterizaba y que era coherente con el tratamiento de este tema a escala mundial.¹ Sin embargo, como respuesta a

1 La década de los 90 fue establecida por la Asamblea de las Naciones Unidas como el "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales", en aras de que la comunidad internacional prestara mayor atención a la cooperación internacional para la reducción de desastres naturales en el planeta. En el año 2005 se celebró la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (WCDD, por sus siglas en inglés) en Kobe (Japón), en la cual surgió el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, que se enfoca en acelerar las acciones nacionales y locales enfocadas en la reducción del riesgo, y en fortalecer la cooperación internacional en este sentido.

los cambios en las apuestas y agendas globales, la relación de la gestión del riesgo con el cambio climático y más concretamente, con los lineamientos formulados para Colombia por el Banco Mundial (Banco Mundial Colombia, 2011), y a la ola invernal ocurrida en los años 2010-2011 como consecuencia del fenómeno de La Niña, la normatividad nacional transitó hacia un enfoque centrado en la gestión integral del riesgo, de lo cual surgió la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

Esta ley concibe el riesgo en términos sistémicos y relacionales al considerar que su gestión debe realizarse como un sistema conformado por múltiples actores (institucionales, sociales, económicos, culturales) de escalas locales, regionales, departamentales, nacionales (incluso con apoyos internacionales), que deben establecer relaciones permanentes entre sí y operar articuladamente con el fin de que la gestión del riesgo sea lo más efectiva posible. En ese sentido, la ley define un sistema nacional de gestión del riesgo que incluye actores de diferentes escalas territoriales (municipio, región, departamento y nación) con funciones específicas, pero que deben estar articuladas para materializar el logro de sus objetivos. Además, la Ley 1523 de 2012 configura la gestión del riesgo en tres procesos que deben efectuarse de manera simultánea y permanentemente: 1) conocimiento del riesgo, 2) reducción (correctiva y prospectiva) del riesgo y 3) manejo de desastres. Esta configuración trasciende el enfoque tradicional al posicionar el conocimiento como componente fundamental para entender cómo se presentan las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en los territorios, y permitir con ello el establecimiento de acciones más precisas y certeras para su gestión.

El cap. 3 de la Ley 1523 hace alusión a la necesidad de incorporar la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo, estableciendo en su art. 39 que se debe “integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo”, lo cual corresponde, a la incorporación de la gestión del riesgo en la etapa de formulación de los POT, de manera que pueda promoverse un territorio con un desarrollo seguro y sostenible, así como programas y proyectos prioritarios para estos fines a los que se refiere el art. 40 de la misma ley.

Luego se expidió el Decreto 1807 de 2014 (integrado al Decreto compilatorio 1077 de 2015), el cual reglamenta al art. 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los POT. En este decreto se determinan las condiciones y escalas requeridas para la elaboración de estudios básicos de amenaza (EBA) por movimiento en masa, inundación y avenida torrencial, y de estudios detallados de amenaza, vulnerabilidad y riesgo relacionados con los mismos fenómenos amenazantes.

Así, los EBA se constituyen en un requisito normativo para las revisiones de mediano y largo plazo de los POT municipales o para la formulación de un nuevo plan. Además, en este decreto (1807 de 2014) se establece el procedimiento de incorporación de los resultados de los EBA en las revisiones y los ajustes o nuevas formulaciones de los POT, y con ello se determina la necesidad de delimitación de áreas con condición de riesgo (ACR), áreas con condición de amenaza (ACA) y sus respectivas medidas de manejo, además de las medidas de conocimiento y reducción del riesgo (estos conceptos se abordarán en el siguiente numeral).

En suma, desde finales de la década de los 90, con la Ley 388 de 1997, la Ley 1523 de 2012 y, especialmente, con lo establecido en el Decreto 1807 de 2014 (compilado en el Decreto 1077 de 2015), se han sentado las bases para la incorporación integral de la gestión del riesgo en los POT de una forma estandarizada que apunta al conocimiento básico y detallado de las amenazas y los riesgos, a la reducción de los riesgos existentes y a la prevención de nuevos, mediante las decisiones de ordenación de los territorios que están orientadas a la promoción de un desarrollo territorial seguro y sostenible en los ámbitos ambiental, social y económico.

En aras de introducir al lector en la comprensión general de la gestión del riesgo, en los dos numerales siguientes se abordan los principales conceptos básicos relativos a la temática y se presenta una síntesis del procedimiento de incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los POT.

8.1.2. Algunos conceptos básicos de la gestión del riesgo

Un pescador que incursiona aguas adentro en un río caudaloso o en el mar [...] sabe que siempre corre el riesgo de naufragar, sencillamente porque su embarcación, que es más pesada que el agua, siempre deberá enfrentar la posibilidad de hundirse en determinadas circunstancias. Sin embargo, [...] el pescador maneja el riesgo, por una parte, reduciendo la vulnerabilidad de su embarcación (reparando cualquier grieta a través de la cual se pueda entrar el agua, manteniendo en buen estado las velas y el timón), por otra parte perfeccionando sus conocimientos y técnicas de navegación (lo cual significa reducir su propia vulnerabilidad como marinero y pescador), y por otra, reduciendo en lo posible las amenazas existentes en el medio (no saliendo a pescar en días de tormenta o huracán, esquivando acantilados y bancos de arena, etc.). [En este ejemplo, vemos que] este pescador [...] está aplicando la gestión del riesgo, aunque no solo no utilice, sino que seguramente ignore, el término técnico. (Wilches-Chaux, 1998, p. 3)

Si bien el tema general que nos atañe en el presente capítulo tiene que ver con la GRD, antes de adentrarnos a entender de qué se trata este concepto, se considera necesario aclarar algunos términos claves que son fundamentales para la comprensión de esta temática: amenaza, vulnerabilidad, exposición y riesgo.

Tanto en el ámbito académico como en el institucional se han planteado diversas conceptualizaciones en torno a las categorías de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, que han dependido de diferentes temporalidades y posturas académicas que han propiciado la evolución histórica de los conceptos, lo cual permite hablar de unas comprensiones de estos términos que son ampliamente aceptadas.

Según Cardona (2001), alrededor de la segunda mitad del s. XX, el tratamiento de las nociones de riesgo y amenaza se dio predominantemente en el campo de las ciencias naturales, enfocado en el estudio de los fenómenos naturales y empleando sin distinción los conceptos de amenaza y riesgo, aunque se entendía este último como la estimación de la posible ocurrencia de una amenaza. De la misma manera, se hablaba indistintamente de riesgo y amenaza sísmica, sin profundizar ni plantear ninguna reflexión respecto a las diferencias y relaciones entre ambos conceptos, ni considerar el concepto de vulnerabilidad. Fue apenas desde la década de los 90 que en el campo de las ciencias naturales se comenzó a ampliar el uso del concepto de amenaza diferenciándolo de riesgo.

Simultáneamente, las ciencias aplicadas comenzaron a incursionar en el abordaje de la temática desde la década de los 70, y entendieron el riesgo como una variable que depende de la relación entre amenaza y vulnerabilidad, que es objetiva porque puede cuantificarse en las pérdidas económicas y el número de víctimas, en donde la vulnerabilidad se comprende en términos de exposición. Y para ello se empleó la siguiente fórmula:

$$\text{Riesgo (R)} = \text{Amenaza (A)} \times \text{Vulnerabilidad (V)}$$

Paralelamente, desde el campo de las ciencias sociales también se ha desarrollado la temática en cuestión, sobre todo desde la década de los 80 en Europa, Asia y Latinoamérica, para cuestionar lo que se consideraban visiones restringidas de las ciencias naturales y aplicadas; aunque, al igual que en las ciencias aplicadas, se entendió el riesgo como dependiente de la relación entre amenaza y vulnerabilidad, pero sin concebirlo como una variable cuantificable, sino subjetiva (Riesgo: Amenaza y Vulnerabilidad). Además, amplían la noción de vulnerabilidad entendiéndola desde el punto de vista social e incluyendo en su análisis, no solo la exposición, sino la capacidad de adaptación ante un evento.

Finalmente, Cardona (2001) hace alusión al surgimiento a finales del s. XX de una perspectiva holística que concibe el riesgo como una convergencia de eventualidad, consecuencias y contexto, y presenta una alta carga de incertidumbre que implica que su trata-

miento debe enfocarse en su gestión. Este último punto ha sido ampliamente aceptado y, por tanto, en el s. XXI, las políticas, los programas y los proyectos en torno al riesgo están enfocadas en su gestión, integrando los aportes de las ciencias naturales, ciencias aplicadas y ciencias sociales, y requiriendo para los abordajes multidisciplinares que posibiliten comprensiones y posibilidades de solución más integrales.

A continuación, se plantean los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo establecidos en la normatividad colombiana vigente y en algunos planteamientos académicos:

- **Amenaza**

En el art. 4 de la Ley 1523 de 2012, la amenaza se define así:

Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

Las amenazas se dividen principalmente en tres tipos:

1. Amenazas de origen natural: peligro latente por la posible ocurrencia de un fenómeno cuyo origen o génesis está completamente relacionado con procesos naturales; estas se clasifican con relación a sus orígenes terrestres, atmosféricos o biológicos (Lavell, 2007). En este tipo de amenazas se incluyen: actividad volcánica, sismos, tsunamis, ciclones tropicales, erosión costera, granizadas, heladas, temporales, vendavales y plagas (UNGRD, 2017).
2. Amenazas de origen siconatural: peligro latente de manifestación de fenómenos relacionados tanto con condiciones naturales como con intervenciones humanas que transforman y degradan el ambiente natural, generando o agudizando diferentes amenazas. Este tipo de amenazas incluye: movimientos en masa, inundaciones, avenidas torrenciales, incendios de cobertura vegetal, sequías, entre otros (UNGRD, 2017).
3. Amenazas de origen antrópico: peligro latente asociado a la actividad humana en la construcción y uso de la infraestructura, y en la producción, distribución, transporte y consumo de bienes y servicios. Este tipo de amenazas incluye: amenaza tecnológica, accidente tecnológico, aglomeración de público, explosión, evento mayor, fuga, incendio, incendio estructural, nube inflamable, derrame, amenazas concatenadas o complejas, entre otros (UNGRD, 2017).

• Vulnerabilidad

La vulnerabilidad, de acuerdo con el art. 4 de la Ley 1523 de 2012, puede ser entendida así:

Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.

En ese orden, se entiende la exposición (o los elementos expuestos) como “la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza”. Del art. 4, Ley 1523 de 2012, se infiere que la vulnerabilidad en sí misma implica una “exposición”, aunque no se reduce a esta última porque abarca dimensiones más amplias y complejas.

Desde el ámbito académico se han planteado varios tipos de vulnerabilidad, entre los que se incluyen:

- **Vulnerabilidad física:** relativa a la localización en áreas propensas a la ocurrencia de amenazas y condiciones de eficiencia o deficiencia de los elementos expuestos, lo que implica la capacidad de responder y recuperarse del fenómeno amenazante al que se está expuesto. Por ejemplo, la existencia de construcciones en una zona inundable o la sismorresistencia de las construcciones responden a la dimensión física de la vulnerabilidad (Cardona, 2001).
- **Vulnerabilidad económica:** responde a las condiciones económicas de las poblaciones expuestas frente a las amenazas, en donde las poblaciones con mayores limitaciones económicas son las más vulnerables, en términos de su respuesta y recuperación frente a la ocurrencia de algún fenómeno.
- **Vulnerabilidad social:** tiene que ver con la capacidad organizativa inherente a las comunidades expuestas, de manera que entre más integrada y organizada sea le será más fácil responder de forma rápida y, posteriormente, recuperarse de un evento. Este tipo de vulnerabilidad también puede implicar la dimensión educativa, debido a que, en la medida en que se desconocen las causas, efectos y razones relativas a la amenaza, vulnerabilidad y riesgo, se está menos preparado para la respuesta y recuperación frente a un evento o desastre.
- **Vulnerabilidad institucional:** responde a las dificultades de las instituciones para llevar a cabo una efectiva gestión del riesgo, lo que se evidencia en la falta de preparación para un evento, las carencias en el ejercicio de controles urbanísticos, la poca o nula inversión en conocimiento del riesgo y en la implementación de medidas para reducirlo o mitigarlo.

- **Vulnerabilidad ambiental:** está asociada a las condiciones en las que se encuentra la base natural, de manera que los territorios altamente deteriorados por procesos de explotación y aprovechamiento de bienes y servicios ambientales tienen una mayor vulnerabilidad ambiental dado que tendrán una menor capacidad de recuperación y restauración.

- **Riesgo de desastres**

De acuerdo con el art. 4 de la Ley 1523 de 2012, el riesgo de desastre son:

Daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socionatural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico, y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.

En ese sentido, el riesgo de desastre se relaciona estrechamente con la forma de usar, ocupar y transformar el territorio.

Autores como Lavell (2007) han planteado la construcción social del riesgo, en el entendido de que está determinado por la relación entre la base natural y la cultura de los grupos sociales, lo que a su vez responde al modelo de desarrollo adoptado por dichos grupos. En ese sentido, se entiende que “los desastres son indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental” (Lavell, s.f., p. 5).

A partir de la evaluación del riesgo mediante el análisis de la relación entre amenaza y vulnerabilidad, este se determina en riesgo bajo, medio y alto, en donde se debe definir como mitigable o no mitigable, según la existencia o no de alternativas de intervención física para reducir y evitar el incremento de la amenaza y/o vulnerabilidad, que son viables técnica, financiera y urbanísticamente.

A nivel institucional, en Colombia la GRD es:

[un] proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. (UNGRD, 2015, p. 13).

Normativamente, la Ley 1523 de 2012 expone que la gestión del riesgo de desastres “se constituye en política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la segu-

ridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo" (art. 1, Ley 1523 de 2012).

• Procesos y subprocesos de la GRD

La gestión del riesgo en Colombia incluye tres procesos que deben llevarse a cabo por parte de los actores institucionales locales, regionales y departamentales, en aras de hacer efectiva su materialización: 1) el conocimiento del riesgo, requerido para comprender su localización, posibles afectaciones y tomar decisiones para profundizar en su caracterización, seguimiento y comunicación; 2) la reducción del riesgo que incluye medidas correctivas del riesgo existente (mitigación) y medidas prospectivas para prevenir riesgos futuros; y 3) el manejo de desastres que implica la preparación para responder ante eventos o desastres y para la posterior recuperación. En la Figura 8-1 se presenta un esquema propuesto por la UNGRD (2020) que sintetiza estos procesos.

Figura 8-1. Procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres

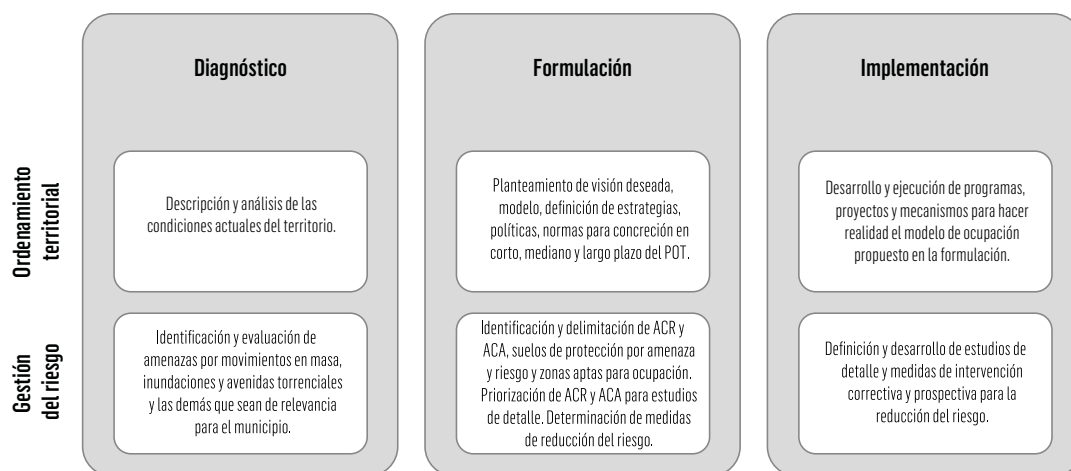


Fuente. UNGRD, Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo territorial 2020-2023.

8.1.3. La incorporación de la GRD en los POT: etapas de diagnóstico, formulación e implementación

La incorporación de la GRD en los POT es un asunto que transversaliza las diferentes etapas de revisión de dichos instrumentos. Es un proceso relevante durante el diagnóstico, formulación e implementación del POT. En la Figura 8-2 se presenta un esquema que muestra la relación entre estas tres etapas y los procesos de la gestión del riesgo.

Figura 8-2. Etapas del POT vs. incorporación de la gestión del riesgo



Fuente. Elaboración propia a partir de UNGRD, *Guía de integración de la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial municipal*, 2015.

La etapa de diagnóstico integra múltiples fuentes de información: la revisión de los EBA, el trabajo de campo y los ejercicios participativos con instituciones, actores económicos y comunidades. A partir de estas fuentes, se caracteriza la geología y geomorfología del territorio, se identifican los procesos morfodinámicos activos relevantes y se desarrolla la zonificación de amenazas por movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales. El análisis incluye también la descripción metodológica del proceso y la evaluación de otras amenazas significativas para el municipio.

Por su parte, en la etapa de formulación se realizan las siguientes actividades:

- Revisión de los elementos expuestos.
- Determinación de los suelos de protección por amenaza y riesgo, en los que se incluyen las áreas de suelos rurales, y de expansión urbana, de acuerdo con los hallazgos de los EBA y/o las revisiones y análisis relacionales de observaciones de campo y las zonificaciones de las amenazas. En los municipios analizados que se abordan en el siguiente numeral, en general, las zonas con amenaza por avenida torrencial se incluyeron como suelo de protección; además, en los suelos urbanos y de expansión urbana, se incluyeron todos los procesos morfodinámicos activos; y en el suelo rural se identificaron las zonas con concentración de estos procesos en los que se delimitaron unidades morfodinámicas independientes (UMI).
- Análisis de la distribución de las amenazas para la clasificación del suelo (delimitaciones de clases, categorías y subcategorías de suelo).
- Delimitación de las ACR y ACA para la posterior realización de estudios de detalle de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en los lugares con elementos expuestos y estudios de detalle de la amenaza en los lugares aún sin ocupar, pero que se pretenden desarrollar. Dichos estudios determinan la mitigabilidad o no del riesgo y la amenaza, y en caso afirmativo establecen las medidas de intervención correctivas y prospectivas necesarias.
- Determinación de medidas de manejo que deben implementarse hasta que se realicen los estudios de detalle y que tienden a evitar la generación o agudización de procesos erosivos, movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales y, en consecuencia, el incremento del riesgo.
- Priorización de las ACR y ACA para la realización de estudios de detalle en el corto, mediano y largo plazo.
- Incorporación de la gestión del riesgo en el modelo de ocupación, marco estratégico y programa de ejecución, que incluye los proyectos tendientes a materializar la gestión del riesgo en los municipios.

Finalmente, en la etapa de implementación se deben desarrollar los estudios de detalle de acuerdo con la priorización establecida en el programa de ejecución del POT y se deben ejecutar las medidas de intervención prospectiva (las cuales incluyen las normas de regulación urbanística) e intervención correctiva definida a partir de los resultados de los estudios de detalle.

8.2. Algunos hallazgos y limitaciones de la incorporación de la GRD en algunos POT de municipios de Antioquia

Teniendo en cuenta las experiencias vividas en ejercicios de incorporación de la GRD en los POT de algunos municipios del departamento de Antioquia, en el presente numeral se exponen los hallazgos más importantes respecto a las condiciones encontradas en estos territorios, y se presenta una reflexión a la luz de normatividad vigente, respecto a la realidad territorial de algunos de estos municipios.

Si se parte de una comprensión del territorio como un espacio delimitado y apropiado socialmente, que incluye tanto las dimensiones natural y física como las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas que allí se despliegan, es posible inferir que, aunque este tiene una base natural que establece limitaciones y restricciones, las múltiples relaciones sociales y, concretamente, la interacción de los grupos sociales con dicha base natural, genera su modificación y transformación permanente, en la medida en que esta es usada, ocupada y aprovechada antrópicamente.

De este modo puede inferirse que las amenazas y los riesgos siconaturales, entre los que se incluyen el movimiento en masa, la inundación y la avenida torrencial, al igual que el territorio, también son dinámicas, pues no solo responden a las condiciones naturales (físicas y bióticas), sino también a los procesos sociales que allí emergen y que pueden variar temporal y espacialmente, dependiendo de las particularidades de cada lugar.

La incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la revisión de los POT de los municipios de Olaya y Sabanalarga en la subregión occidente de Antioquia, y los municipios de Toledo, Briceño, San Andrés de Cuerquia, Valdivia e Ituango en la subregión norte del departamento de Antioquia, ha sido todo un proceso de aprendizaje en cuanto a la aplicación general de esta temática en municipios que presentan algunos rasgos comunes, pero también algunas particularidades propias de sus dinámicas territoriales, lo cual implica retos generales y diferenciales en lo que respecta a la gestión del riesgo.

Sin olvidar el concepto de territorio, expresado al inicio de este numeral, a continuación se presentan los principales hallazgos y algunas limitaciones consideradas en el marco de la incorporación de la gestión del riesgo en los POT de algunos municipios del área de influencia de la HI, teniendo en cuenta las condicionantes naturales y la incidencia antrópica en la distribución espacial de las amenazas por movimiento en masa, inundación y avenida torrencial y, además, considerando tanto las situaciones comunes, como los rasgos y dinámicas particulares que inciden en las amenazas, los riesgos y su gestión en algunos municipios. Con el fin de facilitar la lectura de este apartado, se hace alusión a los aspectos naturales y antrópicos asociados al suelo rural y, luego, se abordan de manera

general dichos aspectos para los suelos urbanos, de expansión urbana y, eventualmente, algunos centros poblados rurales (CPR) y suelos suburbanos, para los que se reiteran ciertos rasgos mencionados en el suelo rural; y para finalizar, se expondrá una síntesis de los resultados de las zonificaciones de amenaza, así como un breve análisis de sus implicaciones en términos de ACR y ACA.

8.2.1. Suelos rurales

El departamento de Antioquia se caracteriza por tener un relieve predominantemente montañoso al que se asocian grandes extensiones con amenaza alta por movimiento en masa, una gran cantidad de cuencas de montaña altamente susceptibles a las avenidas torrenciales y con algunas planicies aluviales de diferentes magnitudes que son, recurrentemente, afectadas por inundaciones lentas y en algunos casos rápidas. Esto establece un panorama base general que implica importantes limitaciones y retos frente al OT de los municipios del departamento, en términos de ocupación.

Los municipios del área de influencia de la HI se localizan en un enclave montañoso asociado al valle encañonado del río Cauca, caracterizado por un ambiente morfoestructural complejo que está marcado por la presencia de fallas geológicas, laderas con pendientes escarpadas, litologías predominantemente metafórficas e ígneas, extensiones importantes de pastos (limpios, enmalezados, entre otros) con presencia de procesos erosivos, que tienen una ocurrencia significativa de movimientos en masa que se evidencian en la gran cantidad de procesos morfodinámicos activos, latentes e inactivos que se identificaron durante la realización de los EBA (Universidad Nacional de Colombia - EPM, 2022-2024). En concordancia con estas condiciones, la gran mayoría de fuentes hídricas muestran valles encañonados (forma de "V") que, en sus trayectos y, especialmente, en sus desembocaduras a fuentes hídricas de mayor orden, presentan amenazas por avenida torrencial e inundación, y en las fuentes hídricas de mayor orden como el río Cauca –en Olaya y Valdivia– y algunos afluentes directos al mismo, presentan zonas con amenaza por inundación, como se evidencia en los EBA.

En lo relativo a movimientos en masa, de acuerdo con los EBA, en todos estos municipios es común la presencia de condiciones topográficas abruptas con pendientes altas y escarpadas, y rocas con distintos grados de meteorización y un alto grado de fracturación y cizallamiento a causa de afectaciones de fallas regionales y locales (sistema de fallas Cauca-Romeral en todos los municipios, fallas Sabanalarga, Espíritu Santo y Santa Rita en los municipios de Sabanalarga, Briceño, Valdivia e Ituango, respectivamente), variables que evidencian una predisposición natural a la ocurrencia de movimientos en masa, los cuales derivan en una alta susceptibilidad en gran parte del territorio que, sumada a la

presencia de una amenaza sísmica intermedia para todos los municipios y unas tasas importantes de precipitación en la zona norte del área de influencia de la HI (Briceño, Valdivia y zona nororiental y extremo occidental de Ituango), ejercen un control importante en la distribución de las amenazas altas y medias en los territorios municipales.

Además de estas condicionantes naturales, de acuerdo con los hallazgos de los EBA y las observaciones realizadas durante la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los POT, es innegable otro rasgo común entre los municipios, el cual corresponde a la significativa incidencia que tienen los procesos antrópicos en la ocurrencia de movimientos en masa y la distribución espacial de amenazas altas y medias; así, gran parte de los procesos morfodinámicos y las zonas en las que se concentran amenazas altas y medias en el suelo rural de todos los municipios abordados, se localizan en los sectores donde hay mayor densidad poblacional y donde se presentan coberturas vegetales correspondientes a pastos (limpios o enmalezados), mosaicos y cultivos, y esto evidencia que las ocupaciones, y los usos del suelo asociados a estas coberturas, favorecen la generación de movimientos en masa. Esto puede reafirmarse al tener en cuenta que, por lo general, en las áreas con coberturas boscosas se presentan amenazas bajas por movimiento en masa, independiente de la presencia de relieves abruptos, fallas geológicas e inclusive altos niveles de precipitación.

De igual forma, es común que la ocurrencia de movimientos en masa y, en consecuencia, la ampliación de áreas con amenaza alta, se haya venido agudizando tanto en suelos rurales como urbanos, en respuesta a intervenciones antrópicas, tales como la apertura de vías, que se han venido adecuando de manera informal por comunidades en suelos rurales de todos los municipios en cuestión –en algunos casos dinamizados por el emplazamiento del embalse– y por sectores inmobiliarios en suelos urbanos como Sucre en el municipio de Olaya. Además de los cortes y banqueos sin especificaciones técnicas, que en muchos casos se realizan para la adecuación de vías, es necesario considerar la problemática de manejo de aguas lluvias asociada a las mismas, que se traduce en deficiencia o ausencia de cunetas y obras hidráulicas y de drenaje, con la consecuente generación de procesos erosivos y morfodinámicos tales como formación de surcos, cárcavas, desplome de taludes, pérdida de banca, hundimientos y movimientos en masa tipo deslizamiento (Universidad Nacional de Colombia - EPM, 2022-2024).

En cuanto a las amenazas por avenida torrencial e inundación, dado el relieve abrupto que caracteriza los municipios, en la que se presenta un predominio de valles con forma de “V”, su distribución se restringe a zonas normalmente estrechas que se extienden a lo largo de las fuentes hídricas principales, localizadas en el suelo rural y en los tramos ubicados al interior de suelos urbanos, suelos de expansión urbana y CPR, exhibiéndose las mayores extensiones en las áreas de desembocadura a fuentes hídricas de mayor orden (por ejemplo, al río Cauca o al embalse de la HI), con la formación de abanicos

aluviales y aluviotorrenciales en diversos casos. Además, es importante resaltar los casos concretos de los municipios de Olaya y Valdivia en cuanto a la existencia de amenaza por inundación asociada al río Cauca, dado que en estos el río no está embalsado y exhibe algunas llanuras de inundación y planicies aluviales que pueden estar sujetas a inundaciones durante las temporadas invernales, presentándose en la zona norte de Valdivia considerables zonas con amenaza por inundación asociadas a afluentes del río Cauca.

A estas condicionantes del relieve que configuran una geomorfología susceptible a las amenazas por avenida torrencial e inundación, se suman, para los municipios de Valdivia, Briceño y algunos sectores de Ituango, unas tasas importantes de precipitación que favorecen la ocurrencia de estos fenómenos amenazantes durante temporadas invernales.

Factores antrópicos tales como la deforestación de las partes altas de las cuencas y algunos corredores hídricos, en los que se han establecido coberturas de pastos, mosaicos y en menor medida cultivos, favorecen la ocurrencia de procesos erosivos y afectan los procesos de regulación hidrológica que inciden en la agudización de estos fenómenos amenazantes en cuanto a la potencia con la que se pueden presentar. Aunque, en general, en el suelo rural de los municipios analizados, estas zonas de amenaza presentan muy baja ocupación, con presencias eventuales de viviendas y/o equipamientos aislados, cabe destacar que, en municipios como Olaya, San Andrés de Cuerquia e Ituango se identificaron asentamientos rurales localizados sobre zonas con estos tipos de amenaza. Asimismo, se identificó la exposición de tramos viales, puentes y otras infraestructuras hidráulicas frente a estos tipos de fenómenos amenazantes que ponen en riesgo la conectividad de algunas poblaciones rurales a los CPR y suelos urbanos, situación que puede afectar el acceso a distintos servicios que se ofrecen en estos lugares con mayor densidad poblacional.

8.2.2. Suelos urbanos, de expansión urbana, CPR y asentamientos rurales

Ahora bien, dadas las condiciones topográficas predominantes en los municipios analizados, es común que los suelos urbanos y de expansión urbana, CPR e, incluso, los asentamientos rurales se localicen sobre dos configuraciones geoespaciales generales:

- Sobre cimas o topos de diferentes amplitudes que están rodeadas de pendientes abruptas (en unidades geomorfológicas de ladera, lomo, espolón); en general, esto puede observarse, por ejemplo, en las cabeceras urbanas de Valdivia (Figura 8-3), Ituango y Toledo. Esta configuración restringe la ocupación segura a las áreas de las cimas con pendientes bajas a moderadas e implica restricciones importantes en cuanto al uso, ocupación y aprovechamiento de los sectores de pendientes altas y escarpadas, dado que estos últimos presentan una mayor susceptibilidad a los movimientos en masa.

Concretamente, y a modo de ejemplo, en el caso de las cabeceras urbanas de Ituango y Valdivia, y el suelo urbano de El Junco, en Sabanalarga, se puede destacar la existencia de movimientos en masa activos de magnitudes significativas y que ponen en riesgo las viviendas, los equipamientos, las infraestructuras de servicios públicos y la infraestructura vial.

Figura 8-3. Fotografía de la cabecera municipal de Puerto Valdivia (toma aérea)



Fuente. EOT de Valdivia (2023-2024).

- Sobre áreas con pendientes bajas a moderadas correspondientes a las zonas de terrazas sobre depósitos de vertiente o aluviotorrenciales y/o aluviales que están encajados entre laderas de pendientes escarpadas, como ocurre en el suelo urbano de Puerto Valdivia (Figura 8-4) y en algunos CPR y suelos suburbanos de Valdivia, localizados aguas abajo de Puerto Valdivia. Cabe destacar que los límites de los suelos urbanos de las cabeceras urbanas de Olaya, Sabanalarga y San Andrés de Cuerquia, los cuales se ubican en abanicos y/o terrazas aluviales – aluviotorrenciales están acotados en un lado por laderas escarpadas y, en el otro, por escarpes de abanico o terraza aluvial – aluviotorrencial que se han generado por la profundización de los cauces de las fuentes hídricas que cruzan por uno de sus costados (los cuales, a su vez, limitan con las laderas escarpadas en su otra margen): respectivamente quebrada La Barbuda en

Olaya, quebrada San Pedro en Sabanalarga (Figura 8-5) y río San Andrés en San Andrés de Cuerquia, que presentan pendientes escarpadas.

Figura 8-4. Fotografías del suelo urbano de Puerto Valdivia



Fuente. EOT de Valdivia (2023-2024).

Figura 8-5. Fotografía panorámica de la cabecera municipal de Sabanalarga



Fuente. EBA de Sabanalarga (2022).

En este sentido, en estos suelos urbanos y algunos CPR de los municipios, se presentan amenazas por avenida torrencial e inundación a lo largo de las fuentes hídricas principales y, a pesar de exhibir pendientes bajas a ligeramente inclinadas, también se presentan amenazas por movimiento en masa dado que, sobre las mismas, podría depositarse el material que se desprende de las vertientes adyacentes y/o se pueden generar procesos erosivos o movimientos en masa remontantes sobre los escarpes de los abanicos o terrazas aluviales – aluviotorrenciales, que afectarían directamente el área urbana.

Asimismo, la cabecera urbana del municipio de Briceño presenta una configuración similar a la de los tres municipios anteriores, pero se diferencia en que no está limitada por un escarpe, sino propiamente por terrazas aluviotorrenciales asociadas a la quebrada La Cañaveral (también conocida como La Tirana) (Figura 8-6), la cual ha presentado eventos con una dinámica y potencia altamente destructiva, como ocurrió a mediados del año 2021.

Figura 8-6. Fotografía panorámica de la cabecera municipal de Briceño vista en dirección sur



Fuente. EBA de Briceño (2022).

Es importante mencionar una configuración geoespacial que se observó en el municipio de Valdivia, donde la dinámica de ocupación a lo largo de la vía troncal ha derivado en la existencia de algunos suelos suburbanos, tales como Santa Inés, El Pital, La India, entre otros, los cuales están localizados sobre laderas con pendientes altas a escarpadas (que

fueron cortadas para la construcción de la vía) y que, en parte por sus condiciones geomorfológicas, litológicas y estructurales, presentan una alta amenaza por movimiento en masa.

Estas configuraciones geoespaciales implican importantes limitaciones y restricciones para la ocupación territorial, tal y como se evidencia en los EBA, debido a las inadecuadas intervenciones antrópicas: manejos de aguas lluvias y residuales al interior de las zonas con mayor densidad poblacional y en sus entornos; y la deforestación y usos del suelo como ganadería y agricultura convencionales, las cuales pueden desestabilizar las laderas y detonar movimientos en masa que ponen en riesgo los asentamientos ubicados en zonas de topes o cimas en relación con la ocurrencia de procesos remontantes o las zonas de asentamientos ubicados sobre depósitos, en tanto es allí donde probablemente se disponga el material removido por movimientos en masa que se generen en las laderas circundantes.

A lo anterior se suman otras intervenciones antrópicas que, de acuerdo con las observaciones realizadas en los EBA y en la fase de diagnóstico de la revisión de los POT, tienen relevancia en la ocurrencia de movimientos en masa. En general, en los suelos urbanos, algunos CPR y suelos suburbanos de los municipios, se identificó un crecimiento poblacional materializado en una dinámica importante de construcción de viviendas nuevas y formulación de nuevos proyectos urbanísticos (por ejemplo, en el suelo urbano de Sucre, en el asentamiento informal San Antonio, en Olaya, y en las cabeceras municipales de Ituango, Sabanalarga y Buriticá), lo que se traduce en la adecuación de terrenos mediante banqueos que, dependiendo de la estabilidad de los terrenos, están incidiendo o pueden llegar a incidir en la generación de procesos erosivos y movimientos en masa. En concordancia con la misma dinámica, se realizan adecuaciones de vías al interior de estos asentamientos humanos, efectuadas, generalmente, de manera informal y sin las condiciones técnicas requeridas, lo cual agudiza también la ocurrencia de este fenómeno amenazante.

Todo lo planteado hasta acá evidencia la complejidad de las amenazas y los riesgos en los territorios, y permite observar algunas dificultades y retos para su gestión presente y futura. Antes de abordar información más concreta sobre las extensiones y porcentajes territoriales de los municipios que presentan amenazas altas y medias, vale la pena destacar la situación del municipio de Valdivia, pues, de todos los municipios analizados, es el que presenta la mayor criticidad en cuanto a las amenazas, el riesgo y su gestión. Principalmente en sus zonas sur, centro y suroccidente en términos de geomorfología (topografía abrupta con pendientes escarpadas), litología (rocas con planos de debilidad paralelos a la dirección de las pendientes de las laderas) y altos grados de fracturamiento asociados a la presencia de fallas geológicas; el territorio municipal exhibe extensas áreas con amenaza alta por movimientos en masa, que afectan tanto el suelo rural disperso como los suelos urbanos, CPR y suelos suburbanos. Específicamente, los suelos urbanos de la cabecera municipal y Puerto Valdivia y los suelos suburbanos localizados aguas

arriba del último suelo urbano mencionado exhiben una muy alta susceptibilidad a la ocurrencia de movimientos en masa, de forma que cualquier intervención que se realice sobre sus terrenos tiene la tendencia a desestabilizarse con facilidad, con movimientos en masa que alcanzan extensiones considerables y ponen en riesgo viviendas, equipamientos, infraestructura de servicios públicos e infraestructura vial, especialmente la vía troncal, haciendo imposible proponer suelos de expansión urbana.

En particular, el suelo urbano de Puerto Valdivia presenta una convergencia de fenómenos amenazantes que restringen mucho su crecimiento y desarrollo urbano; su configuración territorial en un valle estrecho con forma de "V" y fondo plano implica la presencia de amenazas por inundación en las angostas planicies del río Cauca y amenazas por movimiento en masa en las vertientes escarpadas que lo rodean, además de las zonas con amenaza por avenida torrencial a lo largo del trayecto, sobre todo en las áreas de desembocadura de los afluentes del río Cauca que cruzan el suelo urbano. En este sentido, en Puerto Valdivia se tiene una extensión importante de ACR y, al igual que en la cabecera municipal, allí no fue posible proponer suelos de expansión, de manera que su desarrollo como suelo urbano queda limitado a algunos predios aún sin ocupar que en gran medida corresponden a un área en condición de amenaza (ACA).

En general, los CPR y suelos suburbanos localizados aguas abajo de Puerto Valdivia, se ubican sobre parte de la llanura de inundación del río Cauca y/o sobre la vertiente de la margen izquierda, lo cual responde a un proceso de ocupación importante asociado, en gran medida, a la dinámica económica generada por la vía troncal que conecta el departamento de Antioquia con el mar Caribe; en este sentido se presentan afectaciones por amenazas de inundación, movimiento en masa y, en menor medida, avenida torrencial en afluentes del río Cauca. Específicamente en el CPR El Quince y los suelos suburbanos de El Catorce, sector La Cancha, y El Catorce, sector La Escuela, están afectados por amenazas de inundación asociadas al río Cauca y al río Puquí.

Es preciso resaltar que, dada la magnitud de las inundaciones del río Cauca en todo el municipio, las graves consecuencias asociadas a las avenidas torrenciales y la dificultad de predicción sobre el curso que puede tomar el cauce durante las crecientes asociadas y las dificultades identificadas para la mitigación efectiva de movimientos en masa activos, las áreas afectadas con amenaza por inundación del río Cauca y por avenida torrencial y las áreas con procesos morfodinámicos activos, fueron clasificadas como suelos de protección por amenaza y riesgo, lo que implica procesos de reubicación que exigen al municipio una amplia y extenuante gestión institucional, técnica y financiera.

Además, estos procesos de reubicación se complejizan si se tiene en cuenta que no solo existen restricciones en términos de gestión del riesgo, sino también restricciones de orden sociopolítico, pues los lugares en los que se presentan mejores condiciones para

la ocupación en términos de amenaza y riesgos, se constituyen en lugares vedados por grupos armados en enfrentamiento, lo que impide su aprovechamiento para el ordenamiento territorial.

8.2.3. Áreas con condición de riesgo ACR y condición de amenaza ACA en los municipios abordados

Por todo lo ya mencionado, puede concluirse que los resultados de las zonificaciones de amenaza por movimiento en masa, inundación y avenida torrencial para estos municipios, implican considerables limitaciones y restricciones para la ocupación, aprovechamiento y uso de los territorios, tanto en suelos urbanos como rurales; esto se hace evidente en las significativas extensiones que presentan amenazas altas por movimiento en masa, los cuales, en todos los municipios a excepción de Ituango², exhiben más del 35 % de su territorio municipal en amenaza alta y más del 70 % en amenazas altas y medias. También se evidencia en la presencia importante de zonas con amenaza por avenida torrencial e inundación asociadas a las principales fuentes hídricas de los municipios y, concretamente, en las considerables ACR y ACA que, en consecuencia con las zonificaciones de amenaza, pudieron identificarse en el ejercicio de incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la revisión de los POT debido a que, dadas las considerables extensiones de zonas con amenaza alta –principalmente por movimiento en masa– en los territorios, es frecuente la existencia de viviendas, equipamientos, vías, infraestructura de servicios públicos (SSPP), entre otros, tanto en el suelo rural disperso como en los suelos urbanos, de expansión, suburbanos, CPR y asentamientos rurales en esta categoría de amenaza –incluso con la presencia de movimientos en masa activos en algunos de estos–, que implican un riesgo inminente y la necesidad de procesos de reubicación en aras de garantizar la seguridad e integridad de las poblaciones locales.

En la Tabla 8-1 se compilan las ACR y ACA para los suelos rurales, urbanos y de expansión urbana (en los que aplica) de los municipios analizados, lo que permite observar extensiones importantes de ACR principalmente en los municipios de Briceño, Olaya, Valdivia y San Andrés de Cuerquia. Es preciso aclarar que, en los suelos urbanos de todos los municipios, en especial en Valdivia y Briceño, existen áreas importantes que hubieran podido delimitarse como ACR y ACA, pero se clasificaron como suelo de protección por amenaza, acudiendo al principio de precaución.

2 En Ituango las amenazas altas son del 29,8%, las medias 33,3% y las bajas 36,9% del territorio municipal; aunque es importante destacar que gran parte del territorio corresponde al PNN Paramillo, que aporta significativas extensiones en amenaza baja.

Tabla 8-1. Totales de ACR y ACA en algunos municipios del área de influencia de la HI

Municipio	ACR (ha) - %*			ACA (ha) - %*		
	Suelo urbano	Suelo expansión	Selo rural	Suelo urbano	Suelo expansión	Suelo rural desarrollo restringido
Olaya	7,22 ha – 21,71 %	N.A.	12,45 ha – 0,14 %	3,80 ha – 11,41 %	N.A.	46,91 ha – 34,37 %
Toledo	3,95 ha – 11,60 %	0,07 ha – 2,53 %	1,14 ha – 0,01 %	3,76 ha – 11,35 %	0,22 ha – 8,05 %	28,73 ha – 19,30 %
Sabanalarga	3,17 ha – 5,05 %	N.A.	49,72 ha – 0,19 %	20,42 ha – 32,52 %	N.A.	131,09 ha – 81,52 %
San Andrés de Cuerquia	7,46 ha – 14 %	N.A.	86,4 ha – 0,40 %	5,43 ha – 10,20 %	N.A.	54,48 ha – 38,20 %
Briceño	17,0 ha – 47,6 %	0,4 ha – 2,2 %	1.203,6 ha** - 3,2 %	1,5 ha – 3,0 %	5,8 ha – 33,2 %	207,8 ha – 77,6 %
Valdivia	16,45 ha – 17,30 %	N.A.	91,43 ha – 0,16 %	17,61 ha – 18,51 %	N.A.	88,38 ha – 47,66 %
Ituango	16,84 ha – 11,29 %	0,76 ha – 4,78 %	375,66 ha – 0,13 %	27,59 ha – 18,49 %	3,99 ha – 25,23 %	306,05 ha – 62,24 %

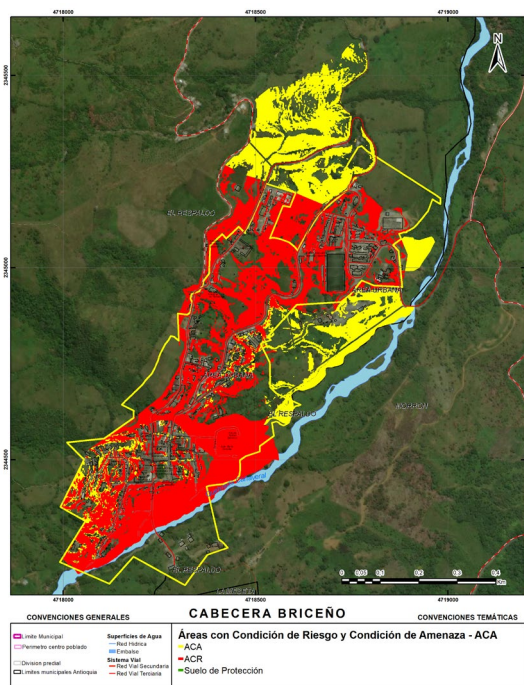
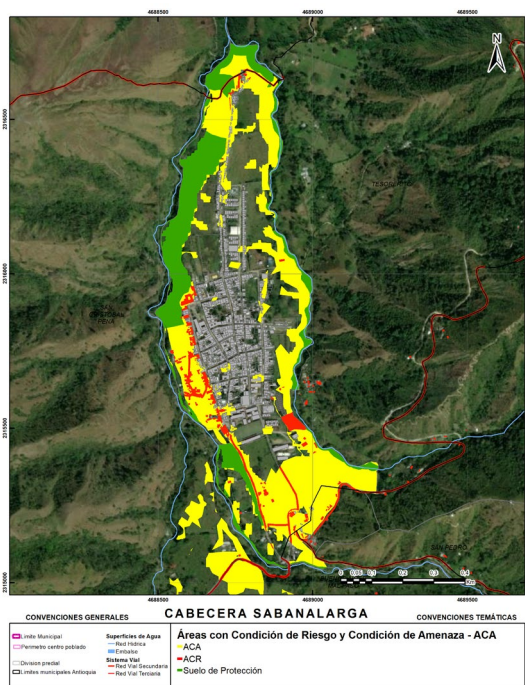
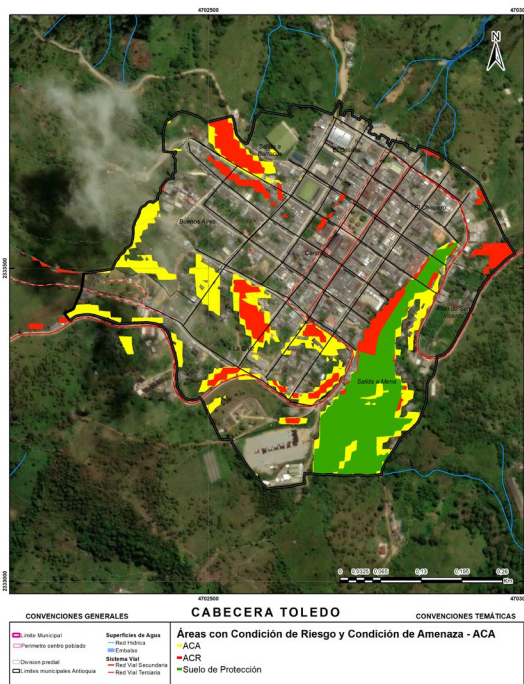
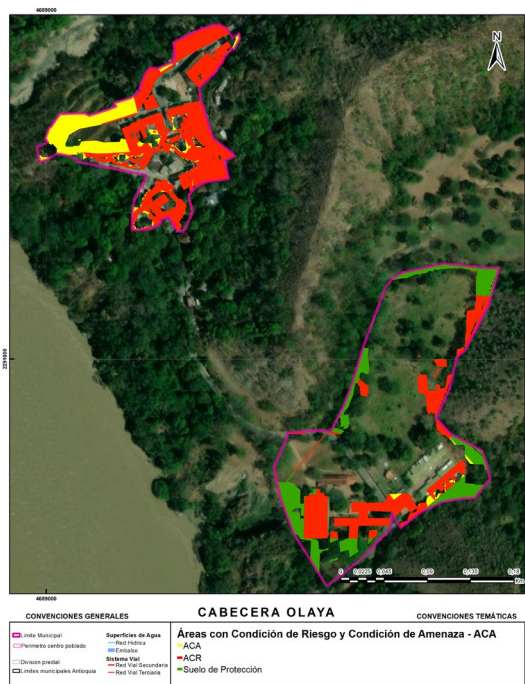
* Porcentaje respecto al área de cada clase o categoría de suelo.

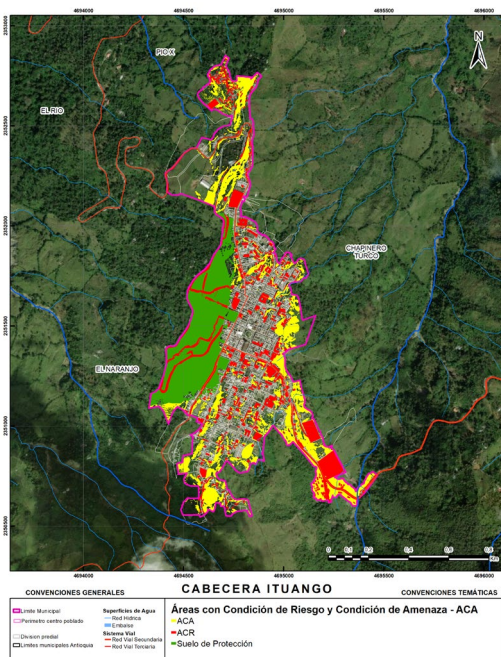
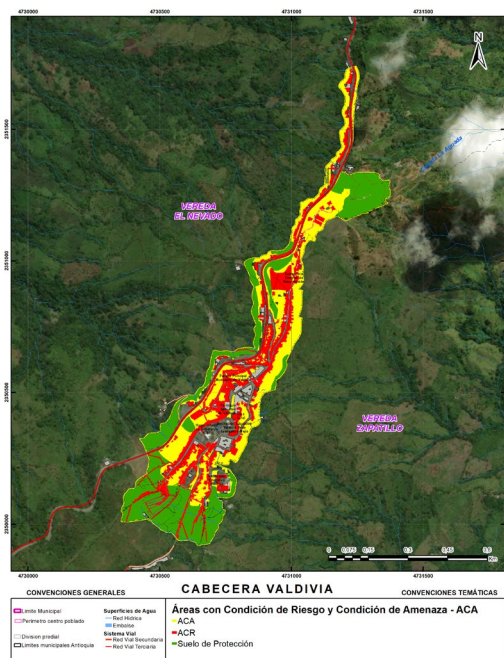
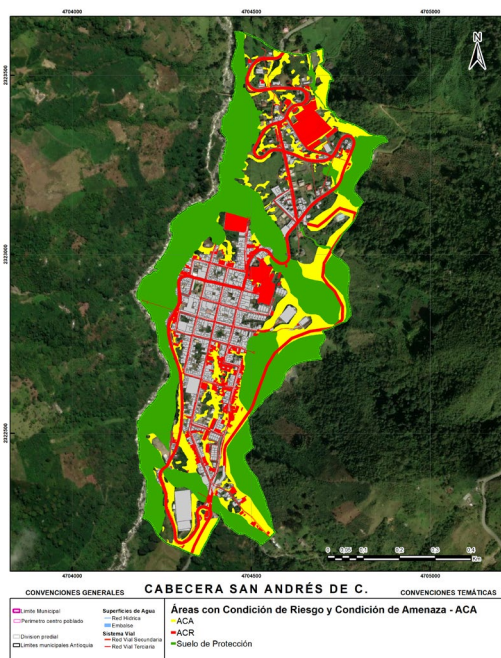
** La gran cantidad de ACR en el suelo rural responde a que se consideraron no solo las construcciones de los equipamientos, sino toda el área que presentaba amenaza alta en el predio donde se localizan.

Fuente. EBA de Olaya, Toledo, Sabanalarga, San Andrés de Cuerquia, Briceño, Valdivia e Ituango

Tanto en los suelos urbanos y de expansión, como en los suelos rurales de los municipios en cuestión, las amenazas por movimiento en masa son las que mayores restricciones presentan para su desarrollo territorial en términos de la configuración de ACR y ACA, en respuesta a: 1) las condiciones geológicas y antrópicas (coberturas vegetales que predominan en los territorios y que fueron previamente mencionadas, 2) su distribución en todo el territorio municipal, a diferencia de las amenazas por avenida torrencial e inundación que se presentan en zonas puntuales a lo largo de las principales fuentes hídricas y, 3) que la mayoría (en algunos casos todas) las zonas con amenaza por inundación y avenida torrencial se clasifican como suelo de protección, por lo que no se definen como ACA sujetas a estudios de detalle, sino que se prohíbe su ocupación (por ejemplo en Sabanalarga, Ituango, El Quince en Valdivia, entre otros, quedaron algunas ACA por avenida torrencial y/o inundación asociadas a fuentes menores, donde se considera que las condiciones no son críticas y, por tanto, aplica la realización de estudios de detalle que determinen si es posible mitigar el riesgo o la amenaza y viabilicen su ocupación posterior a las acciones de mitigación).

Figura 8-7. ACR y ACA en las cabeceras urbanas de los municipios analizados





Nota. a) Olaya, b) Toledo, c) Sabanalarga, d) Briceño, e) San Andrés de Cuerquia, f) Valdivia, g) Ituango.

Fuente: Elaboración propia, (2025).

Tal y como se había mencionado en el numeral de incorporación de la GRD en los POT, la delimitación de las ACR y ACA está orientada a la identificación de las zonas que requieren la realización de estudios de detalle de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en los lugares con elementos expuestos al riesgo y estudios de detalle de la amenaza en los lugares aún sin ocupar, pero que se pretenden desarrollar, los cuales deben realizarse con base en lo establecido en la normatividad vigente (Decreto 1077 de 2015, compilatorio del Decreto 1807 de 2014) y que, sumados a los procesos de reubicación requeridos en los suelos de protección por amenaza y riesgo, se constituyen en un gran reto para los municipios, en tanto implican un considerable despliegue de recursos técnicos, institucionales y financieros de los que, como se verá en el próximo numeral, muchos municipios carecen. Además, es necesario considerar los esfuerzos que también deben realizarse en el suelo rural, donde, además de los estudios de detalle en las ACR, las ACA y los procesos de reubicación en los suelos de protección por amenaza y riesgo, es necesario promover restricciones e implementar medidas de sostenibilidad, lo que en muchas ocasiones tiene poco eco en los habitantes rurales, y tampoco cuenta con los presupuestos requeridos para garantizar que los procesos tengan continuidad y puedan mostrar eficiencia y rentabilidad.

Teniendo en cuenta los retos a los que se enfrentan los municipios a la hora de hacer gestión del riesgo, en el siguiente numeral se reflexiona en torno a algunos requerimientos establecidos en la normatividad vigente –el Decreto 1807 de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015– y la realidad de los territorios.

8.3. Reflexiones en torno a lo establecido en la norma vs. la realidad de los territorios

De acuerdo con lo planteado en el primer numeral de este capítulo, la Ley 1523 de 2012, y en general la normatividad relativa a la gestión del riesgo, está orientada a la contribución de la seguridad, bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, lo cual se lleva a cabo a través de la formulación, ejecución y seguimiento de políticas y acciones de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres. El Decreto 1807 de 2014 (compilado en el Decreto 1077 de 2015) establece las condiciones y escalas para la incorporación gradual de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial, y plantea de manera clara todo lo que los municipios deben considerar en los componentes de gestión del riesgo de sus respectivos POT. Frente a todas estas pautas establecidas en la normatividad, y que son de obligatorio cumplimiento por parte de los municipios, surge la siguiente inquietud: ¿qué tanto (de esta normatividad) logra materializarse en los territorios, dadas las complejas realidades a las que estos se enfrentan y que se constituyen en retos enormes –por no decir obstáculos– para la aplicación efectiva de la gestión del riesgo?

En los siguientes párrafos se plantean algunas reflexiones al respecto, a partir de la experiencia en este tipo de ejercicios llevada a cabo en los municipios previamente mencionados. En dichas experiencias se evidencian algunos retos importantes a los que se enfrentan, tanto los profesionales encargados de la elaboración de estudios de amenaza y riesgo y la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, como los mismos municipios en su gestión, lo cual, en muchos casos, termina limitando, frenando y ralentizando los procesos.

En primera medida, el Decreto 1807 de 2014 establece como requisito para los proyectos de revisión de mediano y largo plazo de los POT o la expedición de uno nuevo, la elaboración e incorporación de los EBA. Al respecto, es importante destacar que, si bien se considera imprescindible el conocimiento del riesgo para la toma de decisiones relativas a su gestión, también son innegables las limitaciones económicas de la gran mayoría de los municipios del departamento de Antioquia y, en general, de Colombia, lo que restringe en muchos casos la posibilidad de actualizar los POT a las condiciones territoriales presentes. En este sentido se evidencia la urgente necesidad de apoyos financieros y técnicos por parte de actores de carácter regional (por ejemplo, las Corporaciones Autónomas Regionales CAR, Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, o actores económicos), departamental (governaciones), nacional (UNGRD, principalmente) e incluso internacional, que permitan la consecución de los EBA y la actualización de los POT. Si bien este no es el caso de los municipios analizados en este capítulo, dado que se lograron realizar los EBA mediante convenios con EPM, como actor principal en el marco de las compensaciones de la HI, se considera importante mencionarlo en tanto es un asunto que atañe a muchísimos municipios a nivel departamental y nacional.

Por otra parte, en el marco de la elaboración de los EBA de los municipios abordados en este trabajo y su posterior incorporación en los POT, surgieron retos importantes frente a lo planteado en la norma, que se debieron sortear para llevar a cabo ejercicios rigurosos, pero no por ello carentes de limitaciones.

En primer lugar, es importante mencionar la desactualización e incluso inexistencia de información cartográfica base e información fotosatelital a las escalas requeridas por la norma. Esta situación se presentó en algunos de los suelos urbanos y en la totalidad de CPR identificados y analizados, donde se requería información a escala 1:5.000 o 1:2.000, pero solo se contaba con información a escala 1:10.000 (Cartoantioquia) en el mejor de los casos y, en algunos, información a escala 1:25.000 (IGAC), por lo que en ocasiones se empleó esta cartografía, pero con un previo remuestreo mediante procesamientos de SIG, para obtener una aproximación a la topografía del terreno a una escala más detallada (1:2.000). Si bien las variables de geología para ingeniería, geomorfología aplicada a movimientos en masa a nivel de elementos geomorfológicos y los procesos morfodinámicos fueron levantados mediante trabajo de campo a la escala requerida, se tuvo la limitante

de precisión de la variable de pendientes que, no obstante, y en aras de hacer un ejercicio riguroso y lo más preciso posible, se subsanó mediante el uso de la cartografía remuestreada antes mencionada, la cual permitió un mayor detalle de los terrenos.

Por otra parte, cabe mencionar que para la delimitación de las ACR y ACA establecida en la norma en el marco de la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, se requiere información cartográfica que incluya, entre otros, construcciones y predios; sin embargo, fue común encontrar que los municipios no contaran con cartografía catastral actualizada, sobre todo en suelos rurales, lo que dificultó la delimitación precisa y completa de ACR y ACA. A esto se suma el control territorial ejercido por grupos armados ilegales en algunas zonas rurales de los municipios, lo que impidió el levantamiento de la localización de algunos equipamientos y otras infraestructuras, en los que era importante identificar la existencia de condiciones de riesgo. Así, aunque la desactualización catastral pudo subsanarse en algunos casos mediante el levantamiento de información en campo y posterior digitalización cartográfica (por ejemplo, en algunos CPR), las condiciones de orden público limitaron estos ejercicios en algunos sectores (por ejemplo, en Ituango y Valdivia), en donde fue imposible identificar algunas ACR. Además, la inexistencia de cartografía de construcciones actualizada para los suelos rurales (en especial, Valdivia e Ituango), generó un subregistro en las ACR, en el suelo rural disperso, por lo que quedó un vacío de información importante para los municipios, en términos de precisión de las acciones requeridas en gestión del riesgo en su ruralidad dispersa.

Por lo tanto, aunque la norma exige el uso de información concreta y precisa para el proceso de zonificación de las amenazas, la realidad a la que se enfrentan los municipios es la inexistencia o desactualización de insumos requeridos, lo que obliga a los técnicos encargados de los EBA, y de la incorporación de la GRD en los POT, a buscar opciones para subsanar dichas carencias.

Otro asunto relevante tiene que ver con las limitaciones institucionales, financieras, sociopolíticas y sociales que presentan los municipios analizados, y que dificultan la materialización efectiva de acciones que apunten a la gestión del riesgo en los territorios. De ahí que fuese común encontrar que en estos municipios los profesionales tuvieran conocimientos técnicos y normativos limitados en lo que respecta a la gestión del riesgo, y esto dificulta su aplicación efectiva y permanente.

Además, en general, los municipios analizados cuentan con presupuestos, a partir del Sistema General de Participación (SGP), muy bajos y tienen pocas posibilidades de gestión, por lo que la capacidad financiera para llevar a cabo los procesos de conocimiento del riesgo y reducción prospectiva de la misma son muy limitadas, por no decir prácticamente nulas. Esto se agrava si se tiene en cuenta que los costos de los estudios de detalle que—, valga resaltar, deben realizarse para sitios concretos, pero con una distribución dispersa

por gran parte del territorio municipal– son muy elevados, al igual que los costos de las obras de reducción correctiva del riesgo (mitigación) que, además, en muchos casos, no son efectivas. En este sentido, la realización de estudios de detalle asociados a ACR identificadas en los respectivos POT y la posterior implementación de obras de mitigación del riesgo en los lugares donde sea posible, se constituyen en una labor titánica, que de no ser respaldada por apoyos financieros y técnicos por parte de instituciones regionales, departamentales, nacionales, organizaciones internacionales y, en el mejor de los casos, actores económicos de gran envergadura que se localizan en el territorio y se benefician del mismo, corre el riesgo de quedarse en el papel y no lograr materializarse en el tiempo, y esto provoca una situación de riesgo latente que, en cualquier momento, puede convertirse en calamidad y desastre.

A lo anterior se suma que, en términos generales, los municipios analizados presentan considerables problemáticas de orden público, con la presencia de distintos grupos armados ilegales que ejercen presiones sobre la población y la institucionalidad, lo cual restringe la toma de decisiones, la aplicación normativa y, en consecuencia, la concreción de acciones orientadas a la reducción prospectiva del riesgo. En municipios como Valdivia, Briceño, Ituango, San Andrés de Cuerquia, se identificaron procesos de desplazamiento interno asociados al conflicto armado y, en algunos casos concretos, como Ituango y Valdivia, recepción de población desplazada de lugares externos a su territorio; en ambos casos dicha población se ubica principalmente en las cabeceras municipales y otros suelos urbanos, lo que demanda la construcción de nuevas viviendas y, en algunos casos –como se profundiza en párrafos siguientes–, ocupando informalmente zonas con amenazas altas.

Lo planteado hasta aquí se agrava por el desconocimiento y a las limitaciones económicas de parte de las poblaciones locales, lo cual dificulta una aplicación efectiva de la gestión del riesgo y con ello, la configuración de territorios seguros para habitar. Por ejemplo, muchos de los municipios se caracterizan por la informalidad en las prácticas constructivas, incluso en los suelos urbanos, en donde se edifica sin licencias de construcción que garanticen la aplicación de la NSR-10 (por ejemplo, en Valdivia); esto constituye una vulneración física que incrementa el riesgo de la población no solo frente a los movimientos sísmicos, sino también ante los movimientos en masa.

Por otra parte, en algunos suelos urbanos de los municipios se identificó un crecimiento poblacional importante que responde tanto a los desplazamientos de población ya mencionados, como a otras dinámicas poblacionales, lo que se traduce en una actividad constructiva significativa que: 1) en algunos casos se materializa mediante ocupaciones informales en zonas con amenaza alta (sin licencias, estudios de detalle previos y con inadecuadas prácticas constructivas que pueden agudizar las amenazas) y, 2) en otros casos, aunque se da en zonas con amenaza media, el retiro de la cobertura vegetal, la realización de banqueos en algunos predios y el inadecuado o nulo manejo de aguas

lluvias, puede generar procesos erosivos que de no ser intervenidos podrían evolucionar a movimientos en masa. En ambos casos se configuran nuevas condiciones de riesgo que se constituye en mayores cargas técnicas y presupuestales para los municipios.

Como se mencionó, en municipios como Valdivia, Briceño, Ituango, San Andrés de Cuerquia, el orden público puede jugar un papel importante en la migración de población a los suelos urbanos y sus consecuentes presiones sobre el suelo; sin embargo, hay otros municipios o parte de estos mismos territorios, en los que se presentan dinámicas diferentes. Puede mencionarse el caso de Olaya, en donde hay una clara presión urbanística, de usos del suelo y actividades rurales de recreación, turismo, parcelación y vivienda campestre, que están generando ocupaciones, en algunos casos irregulares (por ejemplo, en Sucre), que se hacen sin condiciones técnicas (en cortes, banqueos y manejos de agua) y que pueden desencadenar procesos erosivos y morfodinámicos, lo cual incrementa las amenazas altas por movimiento en masa en estos territorios.

Un caso particular, que suma distintos factores, se identificó en Valdivia, donde se presenta una dinámica de ocupación muy relevante asociada a la vía troncal, a pesar de las afectaciones debido a amenazas por inundación del río Cauca, movimientos en masa y, en menor medida, avenidas torrenciales. Si bien la normatividad vigente promueve desestimular el crecimiento poblacional en zonas con amenazas altas, dadas las configuraciones de condiciones de riesgo que esto implica, es muy difícil para un municipio revertir una tendencia de ocupación, máxime si se consideran las altas condicionantes que se presentan en Valdivia, tanto en términos de amenazas y riesgos como de orden público, los elevados costos asociados a estudios de detalle, procesos de reubicación y la incapacidad financiera de la administración municipal para asumirlos.

Para ir cerrando, es importante mencionar asuntos más estructurales relacionados con la inequidad en la tenencia de la tierra en diversos municipios, que se presenta en sectores del territorio rural en donde se concentra la población campesina con productividad agraria, que por lo general lleva a cabo sus actividades agrícolas, pecuarias y agropecuarias sin la implementación de prácticas sostenibles –lo que también está relacionado con el mínimo o nulo acompañamiento institucional para que estas prácticas sean efectivas–, por lo que se terminan ejerciendo altas presiones sobre la base natural con procesos de deforestación y usos intensivos de los suelos –en algunos casos bajo posibles presiones de grupos armados–, que inciden en la generación de procesos erosivos, ocurrencia de movimientos en masa, agudización de inundaciones y avenidas torrenciales asociadas a la pérdida de cobertura boscosa en las zonas de nacimiento y retiro de fuentes hídricas. Asimismo, en aras de buscar una mayor conectividad y accesibilidad, las poblaciones rurales han venido construyendo vías de manera informal, sin especificaciones técnicas, lo que agudiza la ocurrencia de movimientos en masa.

Si bien la norma establece la urgente necesidad de limitar el crecimiento poblacional en áreas con amenazas altas para evitar la configuración de nuevas ACR, es innegable que en muchos casos las realidades territoriales desbordan las capacidades técnicas y financieras de los municipios, con la existencia de condicionantes naturales significativos y con la presencia, por un lado, de grupos armados que controlan los territorios y ejercen presiones en términos de ocupación y aprovechamiento del suelo –y esto genera miedo y zozobra, y limita el control y el accionar institucional, en general–, y por el otro, las poblaciones empobrecidas que buscan mejorar sus condiciones de vida sin considerar las restricciones asociadas a las amenazas por movimiento en masa, inundación y avenida torrencial, las cuales ponen en riesgo sus vidas y sus bienes materiales. A esto súmense las limitaciones inherentes a la inexistencia o desactualización de la información requerida para llevar a cabo un adecuado y efectivo conocimiento del riesgo y a las limitaciones financieras de los municipios para emprender proyectos de estudios de detalle, obras de mitigación y reasentamientos que implican grandes sumas de dinero, lo que hace sumamente difícil la aplicación y materialización de la gestión del riesgo en los municipios analizados y, probablemente, en gran parte de los municipios del departamento e incluso del país. Por lo que se hace necesario no solo la inversión en acciones concretas de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, sino, al mismo tiempo, apuntar a resolver asuntos más estructurales relativos a la tenencia de la tierra y las condiciones económicas y sociales de la población, que redunden en mejores condiciones de vida y propendan por la disminución de la configuración permanente de nuevos riesgos en los territorios; tal y como plantea Lavell (s.f.): “la reducción del riesgo debe fundamentarse en la modificación o transformación de las condiciones que generan el riesgo o, en su caso, y de forma subóptima, en el control externo de los factores de riesgo” (p. 6).

En general, en las políticas y programas de ejecución formuladas en los POT de los municipios abordados en este capítulo se busca apuntar no solo a la ejecución de proyectos concretos en torno al conocimiento y la reducción del riesgo, sino también a los ámbitos más estructurales mencionados en el párrafo anterior; no obstante, es imprescindible la voluntad política de los municipios, que deben llevar a cabo los controles requeridos en cuanto a la construcción de viviendas e infraestructura en zonas de amenaza alta por avenida torrencial, inundación y movimiento en masa, y el retiro de cobertura vegetal y adecuaciones del terreno (cortes y banqueos), así como el manejo de aguas lluvias y, en la medida de lo posible, del control de actividades económicas legales e ilegales que estén degradando la base natural e incrementan las áreas con amenazas altas y medias por estos fenómenos amenazantes. Los municipios deben de buscar apoyos técnicos y financieros de actores institucionales –de diferentes rangos– y económicos –de orden regional–, para posibilitar de manera real una efectiva gestión del riesgo mediante la ejecución de estudios de detalle, seguimientos y monitoreos, formación y concientización de las comunidades, promoción y acompañamiento de las actividades económicas rurales

sostenibles ambientalmente, control de la ilegalidad, entre otros. Finalmente, también deben considerarse los apoyos comunitarios locales en la consecución de sistemas de alerta temprana que contribuyan en la prevención y manejo de desastres.

8.4. Referencias

- Banco Mundial Colombia. (2011). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Mundial.
- Cardona, O. D. (2001). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión* [ponencia]. Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice, (pp. 1-18). <https://www.desenredando.org/public/articulos/2001/repvuln/RepensarVulnerabilidadyRiesgo-1.0.0.pdf>
- Congreso de Colombia. (1988). Ley 46 de 1988, por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1788525>
- Congreso de Colombia. (1989). Ley 09 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>
- Congreso de Colombia. (1991). Ley 02 de 1991, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1575>
- Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Congreso de Colombia. (2012). Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>
- Lavell, A. (s.f.). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*. <https://desastres.unanleon.edu.ni/pdf/2004/mayo/pdf/SPA/DOC15036/doc15036-contenido.pdf>
- Lavell, A. (2007). *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo*. Comisión Europea; Comunidad Andina. Secretaría General; Caprade; Apoyo a la Prevención de Desastres de la Comunidad Andina Predecán; Consultora Nacional Spazio Ingeniería y Medio Ambiente.
- Presidencia de la república de Colombia. (2014). Decreto 1807 de 2014, por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59488>
- Presidencia de la república de Colombia. (2015). Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Presidencia de la república de Colombia y Congreso de Colombia. (1989). Decreto-Ley 919 de 1989, por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13549>

- Presidencia de la república de Colombia y Congreso de Colombia. (2012). Decreto Ley 019 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45322>
- UNGRD. (2015). *Guía de integración de la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial municipal*. UNGRD. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Guia-Integracion-Gestion-Riesgo-Ordenamiento-Territorioal-Octubre2015.pdf>
- UNGRD. (2017). *Terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes*. UNGRD. <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co:8443/bitstream/handle/20.500.11762/20761/Terminologia-GRD-2017.pdf?sequence=2>
- UNGRD. (2020). *Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo territorial 2020-2023*. UNGRD. <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co:8443/handle/20.500.11762/28765>
- Universidad Nacional de Colombia - EPM. (2022-2024). *Estudios Básicos de Amenaza EBA por movimiento en masa, inundación y avenida torrencial de los municipios de Olaya, Toledo, Sabanalarga, San Andrés de Cuerquia, Briceño, Valdivia e Ituango*.
- Wilches-Chaux, G. (1998). *Auge, caída y levantamiento de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo. Guía de la red para la gestión local del riesgo*. La Red. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. https://www.desenredando.org/public/libros/1998/gglr/GGLR_todo_ene-7-2003.pdf



Autores

Benavides Cano, Carlos Andrés

Geólogo, magíster en Estudios Urbano-Regionales, con conocimientos en la gestión del riesgo de desastres y el análisis de transformaciones territoriales, e interés en la comprensión integral de las interacciones entre naturaleza y sociedad.

Caballero Acosta, José Humberto

Ingeniero Geólogo, magíster en Ciencias y Geología Cuaternaria. Fue técnico científico en el Instituto Colombiano de Geología y Minería Ingeominas, desde 1979 hasta 1995, y se ha desempeñado como docente universitario, investigador y consultor en la Universidad Nacional de Colombia desde 1989 hasta la actualidad.

Cárdenas, María F.

Ingeniera Forestal, especialista y magister en Planeación Urbano-Regional de la Universidad de Buenos Aires, doctora en Ingeniería – Recursos Hidráulicos de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora e investigadora adscrita a la Escuela de Planeación Urbano-Regional de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Correa Rojas, Lida Cenaida

Arquitecta de la Universidad Nacional de Colombia, con más de 18 años de experiencia en OT como profesional técnico y como coordinadora de POT y otros instrumentos; también en formulación y aplicación de determinantes ambientales. Docente de cátedra en ordenamiento rural y determinantes de ordenamiento territorial.

Giraldo Castaño, Darío Alejandro

Sociólogo de la Universidad de Antioquia, especialista en Planeación Urbano-Regional de la Universidad Nacional de Colombia. Experiencia en planificación ambiental, formalización de la propiedad rural y OT.

González Ramírez, Augusto Alejandro

Economista, candidato a magister en Estudios Urbano-Regionales, con experiencia en el fortalecimiento y acompañamiento a procesos de planeación participativa orientados al ordenamiento ambiental del territorio, y bajo el enfoque del desarrollo sostenible.

Guevara Zapata, Gloria María

Ingeniera Geóloga y especialista en Gestión Ambiental, con experiencia en la formulación y análisis del componente ambiental en POT. Manejo de normativas ambientales, gestión de determinantes y enfoque integral para el desarrollo sostenible y la planificación territorial.

Henao Alcaraz, David Gonzalo

Politólogo, magister en Hábitat, y consultor ambiental.

Hernández Hernández, Juan Sebastián

Arquitecto, magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Experiencia en la revisión y ajuste de POT y sus instrumentos complementarios. Ha sido docente ocasional y de cátedra en la Universidad Nacional de Colombia y en la Universidad de Antioquia.

Laínez Parra, Yonaira

Arquitecta, magíster en Estudios Urbano-Regionales. Experiencia en proyectos de investigación, análisis territoriales urbanos y regionales, coordinación, revisiones de planes de ordenamiento territorial de varios municipios, interventoría POD, Valle del Cauca. Análisis de vivienda informal y hábitat rural sostenible, análisis de vulnerabilidad y gestión del riesgo. Hace parte del Equipo de Ordenamiento y Autoridad Ambiental.

López Rivera, Luisa Fernanda

Geóloga, especialista en Mecánica de suelos y Cimentaciones, con más de 15 años de experiencia en gestión integral del riesgo de desastres, enfocada en OT y adaptación al cambio climático.

Ocampo Ríos, Sandra Cristina

Trabajadora Social de la Universidad de Antioquia, magíster en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, con una sólida experiencia de más 15 años en planificación territorial con enfoque participativo, en procesos de formulación y evaluación de políticas públicas, planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial, integrando el conocimiento técnico con la participación activa de comunidades.

Tobón Giraldo, Diana María

Ingeniera Geóloga, magíster en Estudios Socioespaciales. Con experiencia laboral en la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el OT de municipios como Itagüí, Rionegro, La Estrella, Olaya, Toledo, Briceño, Sabanalarga, Valdivia e Ituango. Docente del mismo tema en el pregrado de Desarrollo Territorial de la Universidad de Antioquía.

Uribe Diosa, María del Pilar

Arquitecta de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Ciencias del Territorio de la Universidad Pierre Mendès France.

Villa Ochoa, Sebastián

Ingeniero Civil, magíster en Ingeniería Hidráulica, 14 años de experiencia.

Zapata Chavarría, Cristian

Abogado de la Universidad de Antioquia; magíster en derecho y medio ambiente de la Universidad de Huelva. Docente y consultor en temas de ordenamiento ambiental del territorio.

Zapata Grajales, Andrés Darío

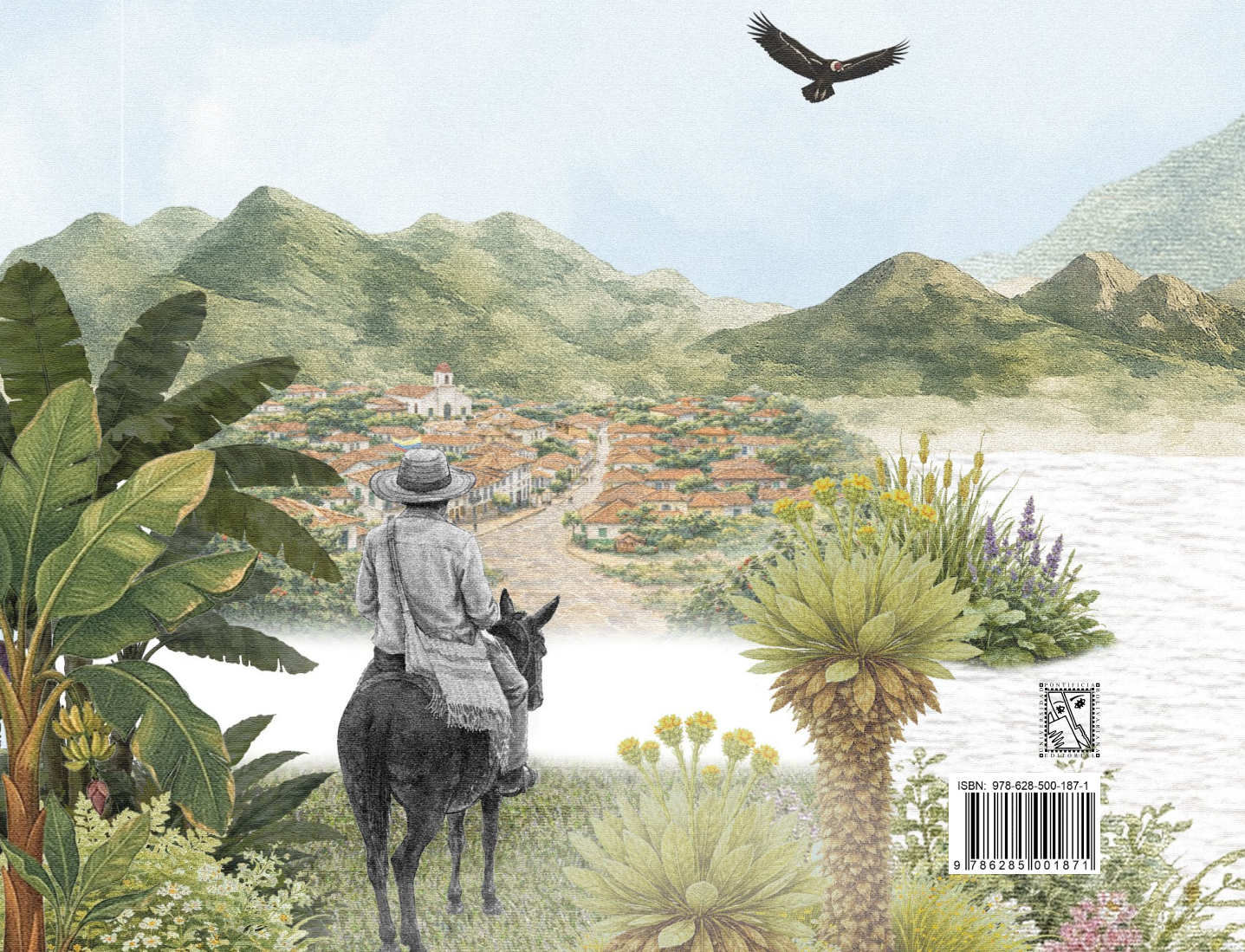
Arquitecto, especialista en Planeación Urbano-Regional. Experiencia en el campo del OT y la planificación. Ha participado en procesos de revisión y ajuste de POT y en la formulación de instrumentos de planificación complementaria.

 Universidad Pontificia Bolivariana	SU OPINIÓN	
Para la Editorial UPB es muy importante ofrecerte un excelente producto. La información que nos suministre acerca de la calidad de nuestras publicaciones es muy valiosa en el proceso de mejoramiento que realizamos. Para darnos su opinión, escríbanos al correo electrónico: editorial@upb.edu.co Por favor adjunte datos como el título y la fecha de publicación, su nombre, correo electrónico y número telefónico.		

A partir de las reflexiones en torno a las diversas experiencias y conocimientos adquiridos en la revisión y actualización de varios Planes de Ordenamiento Territorial entre los años 2021 y 2025, por parte de un equipo multi e interdisciplinar estructurado desde la Escuela de Planeación Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia; surgieron varias iniciativas orientadas a recoger y socializar algunos de los principales aspectos discutidos y aprendidos en este proceso, que han dado buenos resultados en la práctica del ejercicio ordenador, cuyo producto fue el libro que aquí se presenta.

Su propósito es poner a disposición de la comunidad interesada en la temática, no solo los elementos técnicos del quéhacer en el ámbito del ordenamiento de los territorios, sino también aprendizajes logrados durante el proceso recorrido por el equipo, que pueden convertirse en datos e insumos prácticos para los lectores.

Más que reiterar lo que está escrito en la normativa colombiana, en las guías y cajas de herramientas contruidos desde las instituciones nacionales, este texto recoge, explica y ejemplifica la vida real del planificador en su labor, bajo una mirada crítica y, fundamentalmente, situada en los contextos territoriales en los cuales la mayoría de los y las profesionales en Colombia trabajarán: municipios de categoría seis con pocos recursos y muchos retos territoriales.



ISBN: 978-628-500-187-1

