



Mejoramiento y fortalecimiento del apoyo institucional que realiza la Gobernación de Antioquia a los municipios en los procesos de revisión de los instrumentos para el ordenamiento territorial local.

Yuliana Andrea Rojas Hoyos

Informe proyecto de práctica para optar por el título de Ingeniería Urbana

Asesor

Claudia Marcela Aldana Ramírez, Magister en Ingeniería Infraestructura y Sistemas de Transporte.

Universidad de Antioquia

Facultad de Ingeniería

Ingeniería Urbana

El Carmen de Viboral, Antioquia, Colombia

2024

Cita	(Rojas Hoyos, 2024)
Referencia	(Rojas Hoyos, 2024). <i>Mejoramiento y fortalecimiento del apoyo institucional que realiza la Gobernación de Antioquia a los municipios en los procesos de revisión de los instrumentos para el ordenamiento territorial local</i> . [Informe de práctica, Semestre de industria]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia
Estilo APA 7 (2020)	



Centro de Documentación Ingeniería (CENDOI)

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Tabla de contenido

Resumen	7
Abstract	8
Introducción	9
1 Planteamiento del problema	10
1.1 Antecedentes	10
2 Justificación.....	14
3 Objetivos	17
3.1 Objetivo general	17
3.2 Objetivos específicos.....	17
4 Marco teórico	18
5 Metodología	22
6 Resultados y discusiones	24
Fase 1. Diálogo o Entrevista con funcionarios de la gobernación que han participado en dichos procesos:	24
Fase 2. Revisión Bibliográfica y Documental:.....	37
Fase 3. Propuestas para el mejoramiento y fortalecimiento de los procesos de acompañamiento a los municipios por parte de la gobernación de Antioquia en la revisión de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial:	42
8 Conclusiones	46
Referencias	48

Lista de tablas

Tabla 1. Pregunta Número 1 y Respuestas.....	25
Tabla 2. Pregunta Número 2 y Respuestas.....	26
Tabla 3. Pregunta Número 3 y Respuestas.....	28
Tabla 4. Pregunta Número 4 y Respuestas.....	30
Tabla 5. Pregunta Número 5 y Respuestas.....	32
Tabla 6. Pregunta Número 6 y Respuestas.....	36
Tabla 7. Registro acompañamiento a municipios 2020.	38
Tabla 8. Registro acompañamiento a municipios 2021.	39
Tabla 9. Registro acompañamiento a municipios 2022.	41
Tabla 10. Registro acompañamiento a municipios 2023.	42
Tabla 11. Instrumento para el seguimiento a los acompañamientos de los municipios.....	45

Lista de figuras

Ilustración 1. Estado POT Antioquia – junio de 2024.....	20
Ilustración 2. Actividades de la Asistencia o Asesoría técnica Gobernación de Antioquia.	34
Ilustración 3. Ejemplo ficha tablero “Estado Planes de Ordenamiento Territorial (POT)”, Municipio de la Ceja.	35
Ilustración 4. Invitación Encuentro virtual N°13 - El POT como instrumento para el fortalecimiento del ordenamiento territorial.	40
Ilustración 5. Etapas y procedimientos para la formulación del POT.	44
Ilustración 6. Determinantes del Ordenamiento Territorial Ley 2294 de 2023.....	45

Siglas, acrónimos y abreviaturas

CAR	Corporación Autónoma Regional
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
DAP	Departamento Administrativo de Planeación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPTD	Dirección de Planeación Territorial y del Desarrollo
EAT	Esquema Asociativo Territorial
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
IEU	Instituto de Estudios Urbanos
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IOT	Instrumento de Ordenamiento Territorial
JAM	Jornada de Acuerdos Municipales
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
LOTA	Lineamientos de Ordenación Territorial de Antioquia
Minambiente	Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible
Minvivienda	Ministerio de vivienda, ciudad y territorio
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Plan Parcial
SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
UPR	Unidad de Planificación Rural

Resumen

El Departamento Administrativo de Planeación, en adelante DAP, de la Gobernación de Antioquia, realiza acompañamiento a los procesos de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT-, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial -PBOT- o Esquemas de Ordenamiento Territorial -EOT- a municipios que lo requieran por vencimiento de término y a aquellos que se considere imperativo llevar a cabo estos procesos, debido a su desactualización normativa y por las condiciones del territorio.

Mediante este proyecto, se pretende buscar una estrategia para documentar el apoyo que la Gobernación ha prestado a diferentes municipios en este tema, ya que no existe un registro o documento que dé cuenta de las diferentes acciones de acompañamiento institucional llevados a cabo por el DAP; por tanto, se pretende registrar estos en los últimos dos períodos administrativos:

2020-2023 “Unidos por la vida”

2016-2019 “Antioquia piensa en grande”

Esto con el fin de crear una línea base que permita establecer metas e indicadores en dichos procesos, además conocer las metodologías utilizadas y poder sugerir estrategias y acciones de mejora en el acompañamiento, para que los municipios puedan llevar a feliz término la revisión e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, instrumentos de planificación, asistencia y acompañamiento, normativa.

Abstract

Antioquia Government's Planning Administrative Department conducts accompanying to the Planes de Ordenamiento Territorial (POT), and Esquemas de Ordenamiento Territorial to the municipalities that requires due to expiration of terms, and to those which consider imperative carry out these processes due to outdated regulations and territory conditions.

The objective of this project is to find a strategy regarding to document the support that Antioquia Government has made with the municipalities, because nowadays doesn't exist a register or an actions document of Antioquia Government's Planning, therefore the objective is to register actions, documents and accompanying of these governments terms:

2020-2023 "Unidos por la vida" and 2016-2019 "Antioquia piensa en grande".

The purpose of the foregoing is to create a base line that allows establish goals and processes indicators, furthermore to know used methodologies and to suggest actions and strategies that allows improve the Antioquia Government's support, in order to the municipalities can carry out revision and implementation of the territorial planning instruments.

Keywords: Territorial planning, planning instruments, assistance, accompanying, normative

Introducción

El ordenamiento territorial abarca diversos aspectos fundamentales, que influyen en el desarrollo sostenible y la gestión adecuada del suelo, la cual no solo se basa en aspectos físicos, como la planificación del espacio, sino que también abarca la integralidad ecosistémica, por lo que el componente ambiental, se considera en su totalidad, así como el bienestar humano y su relación con el entorno. (Colmenares, 2018). En Colombia, el ordenamiento territorial posee varios instrumentos, en primer plano está el POT o cualquiera de sus categorías (PBOT y EOT), los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional y otros complementarios, como los Planes Parciales -PP-, las Unidades de Planificación Rural -UPR-, entre otros; basados en algunas normativas, especialmente, la Ley 1454 de 2011 - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la Ley 388 de 1997 – Ley de Desarrollo Territorial, las cuales constituyen el marco jurídico que establece los principios, objetivos y procedimientos a nivel nacional para la planificación del suelo.

A pesar, de los esfuerzos por regular el ordenamiento territorial en Colombia con las diferentes normativas, se enfrentan dificultades en la implementación de los instrumentos, en la mayoría de casos, debido al desconocimiento de las formas de vida local y los ordenamientos ya existentes en los territorios, además, existe una falta de control nacional sobre los instrumentos de ordenamiento municipal, donde hay carencias en la coordinación y armonización entre los aspectos físicos, ecosistémicos y las dinámicas sociales. (Ortiz Moreno & Rodrigues Pires, 2013)

Un claro ejemplo de estas falencias, son los casos que llegan a entidades como la Gobernación de Antioquia especialmente al DAP, solicitando acompañamiento, especialmente asesoría y asistencia, para iniciar la revisión de los POT, demostrando una serie de dificultades, especialmente por falta de conocimiento, tanto del territorio, como de la normativa. Una de las principales causas, es que nos encontramos con que una grande parte de los municipios del Departamento son de sexta categoría, por lo que, no cuentan con los recursos necesarios para emprender los procesos de revisión y ajuste de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial -IOT- ni para contratar los profesionales capacitados en este tema. (Colombia, Congreso de Colombia, 1994). Por lo que este proyecto busca plantear propuestas para mejorar y fortalecer estos procesos, teniendo en cuenta que desde hace muchos años se ha brindado esta ayuda, pero no se tiene un registro de los procesos, por lo tanto, se realizará una recolección de esta información, para obtener una línea base y así poder proponer estrategias para optimizar el apoyo.

1 Planteamiento del problema

La Gobernación de Antioquia a través del Departamento Administrativo de Planeación, ha venido apoyando a varios municipios del departamento en los procesos de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial, con especial énfasis en los municipios de 6 categoría, los cuales, los cuales tienen limitaciones económicas, técnicas y administrativas para emprender la revisión y ajuste del POT, por consiguiente como consecuencia se da la planificación de los territorios con normatividad desactualizada que no responden a las dinámicas de desarrollo urbano y territorial, incluido el conocimiento del territorio para una adecuada gestión del riesgo de desastres, entre otros temas.

Los procesos de consultoría no siempre culminan en la adopción de la revisión del POT, entre otras razones, por dificultades técnicas, por la falta de concertación o aprobación, o porque la administración municipal delega todo el proceso en la consultoría, lo que deriva en falta de liderazgo y la convocatoria social que este proceso requiere. Muchos de estos procesos se han realizado en forma de convenios interadministrativos entre la Gobernación de Antioquia, los municipios, las asociaciones de municipios y en algunos casos con las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR-, donde la Gobernación asigna recursos económicos para llevar a cabo dichos procesos, también aporta recursos técnicos como cartografías, recurso humano, entre otros.

Uno de los elementos que se observa de estos procesos y apoyos por parte de la Gobernación, es la falta de registros de los mismos que dé cuenta de las metodologías utilizadas, de los alcances de los mismos y de los resultados e impactos de dichas intervenciones, perdiéndose con ellos la línea base que permita hacer evaluación y seguimiento, tomar decisiones sobre nuevos procesos e implementar estrategias de buenas prácticas para que el ordenamiento territorial surta los efectos deseados en los territorios y sobre todo en la calidad de vida de las comunidades que los habitan.

1.1 Antecedentes

En Colombia la planificación territorial bajo la implementación de los POT ha sido objeto de diversos análisis que abordan las problemáticas y retos asociados, permitiendo entender el contexto histórico y como se ha abordado la formulación, revisión o ajuste de estos instrumentos,

los estudios han tratado diferentes aspectos de la planificación territorial, desde el marco normativo hasta la implementación de estrategias para mejorar el acompañamiento a los municipios. A continuación, se presentan algunos antecedentes relevantes que guardan una relación histórica con el tema.

Partiendo desde una mirada nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en alianza con el Instituto de Estudios Urbanos- IEU- de la Universidad Nacional de Colombia, realizó tres foros en conmemoración de los 20 años de expedición de la Ley 388 de 1997, denominados “20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos”, del que posteriormente sacaron una publicación bajo el mismo nombre. Los foros se realizaron en el marco de la asistencia técnica y capacitación a los entes territoriales en los procesos de revisión, ajuste e implementación de los POT, donde se logró visibilizar las experiencias de la planificación y ordenamiento territorial en Colombia, la aplicación de diversos instrumentos contemplados en esta ley, y se discutieron los alcances y desafíos en el contexto actual del país. En el libro se presenta un análisis de las principales variables de las dinámicas territoriales que se expresaron las diferentes entidades territoriales y hace una revisión analítica del contenido de la formulación de POT de 106 municipios y se desarrolla un conjunto de herramientas, sobre las características, tiempos y alcances de los procesos de revisión y modificación de los POT, ya que se identificó un gran desafío para las autoridades municipales en armonizar las necesidades identificadas en la comunidad y el territorio, y usar las herramientas dispuestas por la reglamentación vigente. (MVCT & IEU, 2017)

Por otro lado, también IEU llevó a cabo el “Seminario Internacional Ordenamiento Territorial en Colombia: alcances y retos de lo POT”, donde se debatió sobre la Ley 388 de 1997, los POT de primera y segunda generación, incorporación de la gestión del riesgo de desastres y de instrumentos de gestión regional y metropolitana, y las experiencias en América Latina. En la publicación de “Debates de Gobierno Urbano” se recopilan las memorias del seminario, y resalta la importancia de fortalecer las capacidades institucionales y técnicas para garantizar una planificación territorial efectiva. (IEU, 2017)

Como se observa el contexto es preocupante, y es aún mayor, al hacer un rastreo a los procesos que se han llevado con anterioridad a las actividades aquí mencionadas, dado que ya se contaba con el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES N° 3870 de 2016 correspondiente al “Programa Nacional para la formulación y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos”, que buscaba que el Gobierno nacional, en alianza con

el sector académico nacional e internacional y el sector privado, brindará asistencia técnica y financiera para que los municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas actualicen o formulen sus POT, PBOT o EOT, bajo los más altos estándares técnicos de calidad. (Colombia. CONPES, 2016). Sin embargo, nos encontramos con el caso del municipio de Tabio, Cundinamarca, que a 2021 contaba con un EOT aprobado en el 2001, y no fue incluido en este programa, siendo un municipio de sexta categoría, por lo que la revisión del instrumento representa un gran reto, ya que como la mayoría de municipios en esta condición se caracterizan por bajas capacidades institucionales, administrativas y operativas; por lo que fue objeto de una investigación: “Criterios para la formulación y aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial por parte de los agentes gubernamentales del Municipio de Tabio Cundinamarca”, ya que en 2019 comenzó un proceso de revisión general del EOT y a la fecha del estudio no se había podido culminar el proceso con éxito, debido a las dificultades ya mencionadas. (Forigua, 2021). En Antioquia a la fecha aún, hay municipios bajo las mismas características de Tabio, al 2023 en el departamento 99 de los 123 municipios son de sexta categoría, aproximadamente el 80%, y municipios como Heliconia, San Pedro de los Milagros, Frontino, Argelia, Cañas Gordas, Uramita, entre otros, están en este grado y tienen un POT desactualizado. (Departamento Administrativo de Planeación - Gobernación Antioquia, 2024)

Posteriormente el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, exactamente la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, ha llevado a cabo evaluaciones periódicas de los POT, plasmado en “Informe del estado de avance del ordenamiento territorial en Colombia 2018 – 2021”, donde además se habla de las competencias y funciones de las entidades territoriales en el tema y de alianzas estratégicas para el desarrollo regional (Esquemas Asociativos Territoriales -EAT-). En su informe de 2021, se destacó que, aunque muchos municipios han avanzado en la formulación de sus planes, persisten problemas relacionados con la falta de actualización y la escasa implementación de los instrumentos de planeación, se subraya la necesidad de mejorar el acompañamiento técnico a los municipios para asegurar la coherencia y efectividad de los POT, que logren superar los conflictos del ordenamiento territorial, con un enfoque diferencial debido a las particularidades de cada territorio, además, es importante impulsar un sistema de registro del estado de actualización de los POT, que permita hacer un seguimiento más certero al estado de avance de estos. (COT, 2021)

Debido a estas falencias que se ha encontrado en el territorio, y bajo la necesidad de contar con territorios sostenibles, que se logra bajo el ordenamiento y planificación, específicamente en la formulación IOT, los gobiernos, están buscando estrategias para el acompañamiento a los municipios en este tema; por ejemplo, la Gobernación de Antioquia, elaboró un kit de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en el marco del acompañamiento y asesoría técnica de las revisiones y ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial en los municipios del Departamento, con el objeto de fortalecer la capacidad de planificación y gestión del territorio. En primera instancia se crea la cartilla “Generalidades para la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial” como una herramienta práctica para orientar el inicio del proceso, con el fin de mejorar, entre otras, las condiciones físicas del territorio. (Gobernación de Antioquia, 2017)

Estos antecedentes señalan la necesidad de un esfuerzo coordinado y estructurado para mejorar la formulación de los POT y, por ende, el desarrollo territorial en Antioquia y en Colombia en general, los estudios revisados proporcionan una base sólida para entender la problemática actual y las posibles soluciones, que sugieren que el acompañamiento técnico a los municipios debe ser mejorado a través de la capacitación de personal y la creación de registros sistemáticos.

2 Justificación

El presente proyecto busca fortalecer el apoyo que realiza la Gobernación de Antioquia a los municipios en el proceso de revisión y ajuste de los instrumentos de ordenamiento territorial, ya que la formulación efectiva de los POT es crucial para el desarrollo sostenible y organizado de los territorios tanto rurales como urbanos, sin embargo, actualmente existen problemas significativos que afectan este proceso.

Partiendo que, en cuanto a la normatividad vigente en materia de competencias en el ordenamiento territorial, la Constitución Política de 1991, artículo 298 le asigna “funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Es evidente que las normas constitucionales enmarcan al Departamento como un prestador de servicios y ejecutor de diversas tareas con el criterio de garantizar un cierto grado de independencia, en últimas, como afirma González Díaz para la Revista Digital de Derecho Administrativo, “no hay duda de que la Constitución vislumbra a los departamentos como los entes articuladores entre los municipios, las regiones y la Nación para los diferentes sectores”. (Santaella Quintero, 2018)

Por su lado, Ley 1454 de 2011 asigna, entre algunas de las competencias de los departamentos, establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, así como las concernientes de los municipios que hacen parte de las Áreas Metropolitanas, además los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones mediante la adopción de planes de ordenamiento y deberán orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal. (Colombia. Congreso de Colombia, 2011)

También se tiene que, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- devuelve a los departamentos las competencias asignadas en la Ley 388 de 1997, artículo 7, declarado Inexequible por Sentencia Corte Constitucional 795 de 2000. El artículo 41 de la Ley 152 de 1994, la cual les asignaba a los departamentos la responsabilidad de brindar orientaciones y apoyo técnico a los municipios para la elaboración de los POT, lo previsto por el artículo 29.2 de la LOOT constituye

un avance notable, en tanto devuelve a esta instancia administrativa (después del fallo de la Corte Constitucional del año 2000) la capacidad de intervención con incidencia significativa en la OT.

Dice el DNP que a partir de estas competencias los departamentos podrán

“concertar acuerdos para el desarrollo territorial, establecer las líneas estratégicas de trabajo conjunto con los municipios, promover procesos de desarrollo territorial articulados, orientar los procesos de ordenamiento territorial supramunicipal, promover actuaciones de interés departamental o supramunicipal y gestionar proyectos de impacto regional que beneficien a más de un municipio de su jurisdicción” (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

En contexto del departamento de Antioquia nos encontramos que un 26% de los municipios están pendientes de una revisión general de largo plazo de sus POT, y un 15% están en proceso de revisión, en este panorama se resalta la urgencia y la relevancia de mejorar el acompañamiento departamental. (Departamento Administrativo de Planeación – Gobernación Antioquia, 2024). Contar con POT desactualizados genera conflictos entre las realidades Urbanas-Rurales y la normativa vigente o la que debería aplicarse, afectando aspectos como los usos del suelo, densidades y aprovechamientos urbanísticos, lo que conlleva a otras problemáticas como el crecimiento desorganizado, resultando en ciudades poco funcionales con deficiencia en equipamientos y servicios; otra dificultad reflejo de la falta de revisión de los instrumentos, es la carencia de control en la ocupación del espacio que también impacta negativamente los aspectos ambientales, causando una transformación del territorio que no armoniza con los recursos naturales ni con las tradiciones históricas y culturales.

Entre muchas de las causas por las que no se emprende el proceso de revisión y ajuste de los instrumentos en los municipios, nos encontramos con la falta de personal capacitado en los municipios y de recursos económicos. Por lo que las entidades municipales, acuden a las administraciones departamentales para que los apoye en este proceso, sin embargo, a través de los años no se sabe ciertamente el acompañamiento realizado ya que, no se evidencia un registro sistemático de los procedimientos. Esta carencia impide evaluar objetivamente las intervenciones realizadas, dificultando la identificación de buenas prácticas y áreas de mejora, aprender de experiencias pasadas y aplicar esos conocimientos en futuros acompañamientos, mejorar continuamente la calidad de la planificación territorial, evitando retrocesos y redundancias.

Entre los objetivos del proyecto está proponer la implementación de estrategias que faciliten y mejoren el acompañamiento a la formulación de POT en los municipios del departamento de

MEJORAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DEL APOYO...

Antioquia, se espera que, una vez implementadas estas estrategias, los municipios puedan formular sus instrumentos de ordenamiento con mayor facilidad y precisión, siguiendo criterios técnicos y normativos que guíen adecuadamente el desarrollo territorial, y de los que se pueda hacer después, una exploración de estos como apoyo para posteriores acompañamientos, este registro serviría como una base de información invaluable, permitiendo una continuidad en los procesos y la implementación de una mirada técnica y normativa coherente. Por otro lado, de una manera indirecta, se pretende garantizar un desarrollo que sea sostenible y que responda a las necesidades actuales y futuras de los municipios y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en consecuencia, de contar con POT bien formulados.

Por lo tanto, la mejora del acompañamiento por parte de la Gobernación en la formulación de los POT es esencial para enfrentar los desafíos actuales de la planificación territorial, este proyecto no solo busca mejorar el proceso de asistencia, sino también garantizar que los municipios de Antioquia puedan desarrollar y actualizar sus POT de manera efectiva.

3 Objetivos

3.1 Objetivo general

Plantear mejoras a los procesos de apoyo que realiza la Gobernación de Antioquia, por medio del Departamento Administrativo de Planeación, a los municipios del departamento, fortaleciendo la revisión y ajuste de los instrumentos de ordenamiento territorial.

3.2 Objetivos específicos

- Documentar los procesos de acompañamiento a los municipios por parte de la Gobernación de Antioquia, desde el 2016 hasta el 2023, a través de recolección de información primaria y secundaria, con el fin de tener una línea base de la forma como se ha venido realizando la asistencia.
- Proponer estrategias para mejorar el acompañamiento que hace el DAP a los municipios para realizar un proceso adecuado en la revisión y ajuste, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación territorial.

4 Marco teórico

Los instrumentos de planificación juegan un papel fundamental en la gestión y desarrollo territorial, permitiendo la articulación de políticas, programas y proyectos para alcanzar objetivos comunes de desarrollo económico, social y ambiental. En Colombia el ordenamiento territorial ha evolucionado a lo largo del tiempo, siguiendo diversas etapas y cambios en la legislación y la práctica, entre algunos está, desde la década de 1960, con un enfoque en la descentralización administrativa y la planificación urbana, la Constitución Política de 1991 que establece los principios fundamentales para la planificación del desarrollo, reconociendo la descentralización como un eje clave para la participación ciudadana y la autonomía territorial, y también la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- de 2011 ha establecido un marco normativo para el ordenamiento territorial, promoviendo la descentralización y la planificación a nivel local, regional y nacional, esto implica la planificación y gestión de entidades territoriales para facilitar el desarrollo institucional, fortalecer la identidad cultural y lograr un desarrollo territorial sostenible en diversos aspectos como áreas protegidas, infraestructura, urbanización, servicios públicos, entre otros. (Pérez, 2010)

Entre las herramientas con que cuenta el país para la planificación está el Plan Nacional de Desarrollo -PND-, este es el principal instrumento de planificación a nivel nacional, estableciendo estrategias y proyectos prioritarios para el desarrollo del país en un período de cuatro años, en el mismo orden están los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal, que son elaborados por las autoridades locales y departamentales, en coordinación con la comunidad, y establecen las metas, estrategias y acciones para el desarrollo económico, social y ambiental en sus respectivos territorios.

Por otro lado, el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por estas entidades, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Colombia. Congreso de Colombia, 1997)

En consecuencia, están los POT, los cuales son instrumentos de planificación a nivel municipal que establecen las directrices para el ordenamiento del territorio, la gestión del suelo, la provisión de servicios públicos y la protección del medio ambiente, estos planes deben elaborarse de manera participativa y tienen una vigencia de tres periodos constitucionales completos (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Los POT son instrumentos de planificación fundamentales para la gestión del desarrollo urbano y rural, están regulados por la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, la cual define los lineamientos generales para la organización y gestión del territorio a nivel municipal y establece la obligatoriedad de contar con un POT como instrumento de planificación en cada municipio del país. Esta ley reconoce la importancia de la participación ciudadana en la elaboración y seguimiento de los POT, así como la necesidad de integrar los principios de desarrollo sostenible y equidad social en su formulación. Los primeros planes de ordenamiento fueron adoptados en Colombia entre los años 1999 y 2003 en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, la cual define en el artículo 9, que dependiendo la cantidad población con la que cuente el municipio se pueden denominar POT, PBOT o EOT. (Colombia. Congreso de Colombia, 1997)

Seguidos de los POT, y con la necesidad de ver el territorio en conjunto, es decir, salir del enfoque netamente municipal del que se basan estos instrumentos, surge uno de los cambios que ha experimentado la LOOT, es decir, es fundamental, tener en cuenta los procesos de globalización que surgen en el mundo, donde hay nuevas realidades geográficas y socio-territoriales. En este sentido, la Ley 1454 de 2011, promueve un mayor rol del nivel intermedio que contemple la Asociatividad como una herramienta que permita abordar de una manera mancomunada la implementación de acciones de interés común entre las autoridades territoriales y nacen los Esquemas Asociativos Territoriales – EAT. (Colombia. Congreso de Colombia, 2011). En Antioquia, para aunar y articular esfuerzos en la promoción del desarrollo, el ordenamiento territorial y la competitividad regional, se adoptan instrumentos de escala departamental como, Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia -LOTA-, en el marco de un acuerdo de voluntades entre la Gobernación de Antioquia, Municipio de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá, conocida como Comisión Tripartita. (Gobernación de Antioquia, 2013)

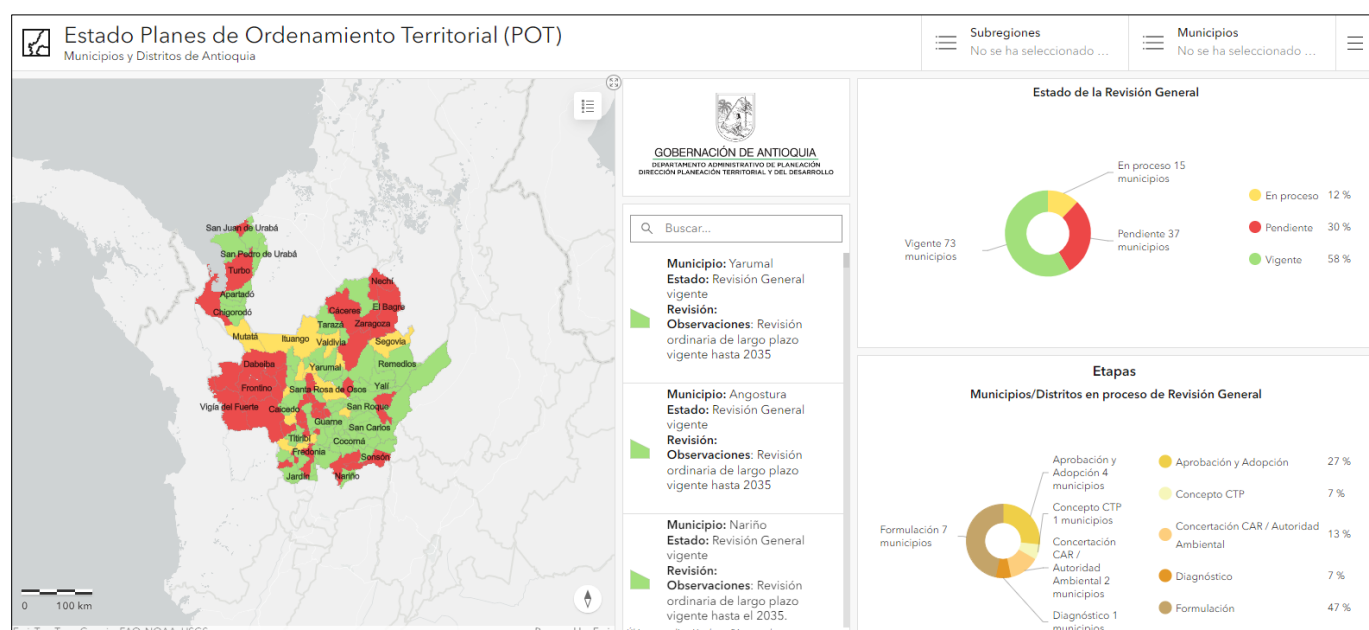
Por otra parte, es importante mencionar, la siguiente información oficial a escala nacional, brindada por el Ministerio de Vivienda, en marzo de 2024, al Departamento Administrativo de Planeación, sobre el instrumento primordial para el ordenamiento territorial, los POT, donde

MEJORAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DEL APOYO...

apenas el 21% de los municipios tiene su plan de ordenamiento territorial actualizado, es decir 229 entidades del total nacional, 870 están desactualizados, es decir el 79%, 1 está en su primera adopción y 4, nunca han tenido POT. (Minvivienda, 2024)

Específicamente en Antioquia, 73 municipios (58%) tienen su POT actualizado, de acuerdo con el geovisor con el que cuenta la Gobernación sobre el Estado de los Planes de Ordenamiento Territorial, en proceso de revisión de los planes, hay 15 municipios, es decir, el 12%, y el 30% restante, 37 entidades locales están pendientes por la revisión. (Departamento Administrativo de Planeación – Gobernación Antioquia, 2024)

Ilustración 1. Estado POT Antioquia – junio de 2024.



Fuente: DAP – Gobernación Antioquia, 2024

A pesar de contar con un marco normativo sólido, la aplicación efectiva de los instrumentos de planificación en Colombia enfrenta diversos desafíos, incluyendo la falta de recursos financieros, la debilidad institucional traducida en la falta de cultura hacia el ordenamiento territorial, desconocimiento sobre el tema especialmente que las oficinas de planeación son débiles en cuanto profesionales idóneos, además, además de prácticas indebidas, generadas por intereses particulares por parte de los administradores locales y la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Por una parte, Mauricio Villamil Pérez, en su artículo “El ordenamiento territorial en Colombia a través del tiempo” asegura que la propuesta de “planes integrales” se han

quedado en el papel, y lo ha llamado un urbanismo especulativo, a la carencia de recursos por el Estado y el financiamiento de obras por particulares, sin ningún control, todo esto desde hace muchos años. (Pérez, 2010)

Otra de las principales falencias que se presentaron, especialmente al inicio del proceso del ordenamiento territorial del país, está pasado en un crecimiento inesperado, sumado a un atraso de muchas de las regiones del país, que pretendían potenciar apuestas económicas orientadas a la expansión urbana y una reducción de la población agrícola, por lo que Julián Rengifo considera que los procesos de planificación en Colombia se presentaron en forma tardía, debido a una coyuntura política y conflictos internos. Incluso, estos factores, fueron los que influyeron en que estos procesos de planificación no tuvieran continuidad, varios municipios iniciaban a incorporar los procesos de planificación, pero desistieron por la falta de recursos económicos, destinados a proyectos que beneficiaran ciertas regiones. (Rengifo, 2012)

Finalmente, y como materia de investigación de este proyecto, es evidente la deficiencia en la “Descentralización administrativa”, en materia del ordenamiento territorial, por la falta de articulación entre los distintos niveles: Municipios, Departamentos, Áreas Metropolitanas y Nación. Especialmente, en la asignación de competencias y la transferencia de información y recursos, ya que los municipios no están preparados para planificar y tienen fragilidad económica para ahondar en estos temas. (Guerrero, 2019)

5 Metodología

La implementación de la metodología, para caracterizar y proponer mejoras del acompañamiento que realiza el DAP a los municipios en la revisión y ajuste de los instrumentos para el ordenamiento del territorio, se basa en dos pasos fundamentales, que se convierten a su vez en los objetivos específicos del proyecto, el primero se trata de documentar los procesos de acompañamiento a los municipios por parte de la Gobernación de Antioquia, en el periodo 2012 – 2023, y el segundo, dependiendo de los resultados de este punto se plantean unas estrategias para mejorar este proceso.

Por lo tanto, la parte inicial del proyecto, como una investigación y recolección de información, es descriptiva, ya que tiene como objetivo reseñar y caracterizar los diferentes procesos que se han desarrollado en el período de tiempo establecido; es decir, se trata de describir, analizar e interpretar la información obtenida de dichos procesos, de forma clara, ordenada y precisa. Ya que se trata del momento previo a la elaboración de las conclusiones.

Al mismo tiempo, la metodología es mixta, donde se obtendrá información a través de fuentes tanto primarias como secundarias, la que se pretende abordar por medio de diálogo o entrevistas con profesionales de la Gobernación que han hecho parte de los procesos llevado a cabo en diferentes municipios de Antioquia, y la segunda consiste en la revisión a documentos, en este caso, documentos que existan y den cuenta de las acciones realizadas.

La técnica de investigación que se utiliza es la observación, ya que permite realizar la obtención de datos o información de tipos cuantitativos o cualitativos. La información cuantitativa tiene relación con el número de procesos de acompañamiento que se han realizado en el periodo de tiempo establecido: 2016-2023, al igual permite conocer cuántos municipios han sido objeto de fortalecimiento institucional, mediante el apoyo y acompañamiento por parte de la gobernación de Antioquia en los procesos de revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial. La información cualitativa está relacionada con los procesos o procedimientos implementados, tanto por la gobernación de Antioquia, como por los municipios que reciben el apoyo y acompañamiento en los procesos de revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, esta información será la base para definir las propuestas para mejorar y fortalecer el apoyo institucional brindado por la gobernación de Antioquia.

Para desarrollar la propuesta del proyecto, se definen unas fases de la siguiente manera:

- *Fase 1. Diálogo o Entrevista con funcionarios de la gobernación que han participado en dichos procesos:* En esta fase se realiza un conversatorio con algunos funcionarios que participaron y acompañaron los municipios en los diferentes procesos llevados a cabo por la gobernación de Antioquia. Esta fase tiene por objeto conocer directamente cómo se implementan y llevaron a cabo estos procesos, a la vez que permite conocer las percepciones de quienes participaron directamente, lo cual es muy importante para la toma de decisiones. Se puede hacer paralelo a otras fases.
- *Fase 2. Revisión Bibliográfica y Documental:* En esta fase se levanta el inventario de la información secundaria que dé cuenta de los diferentes procesos de apoyo y acompañamiento llevados a cabo por la Gobernación de Antioquia a los municipios y otras instituciones (asociaciones de municipios, corporaciones ambientales, etc) para llevar a cabo dichos procesos, principalmente los documentos que se encuentren en el DAP.
- *Fase 3. Propuestas para el mejoramiento y fortalecimiento de los procesos de acompañamiento a los municipios por parte de la gobernación de Antioquia en la revisión de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial:* De acuerdo a los hallazgos de las anteriores fases, en esta, se pretende establecer una serie de estrategias o acciones para que sean implementadas por la gobernación de Antioquia en los procesos de acompañamiento a los municipio, con el fin de mejorar dichos procesos, garantizar el uso adecuado de los recursos públicos invertidos, velar porque estos procesos culminen como acuerdos municipales adoptados por los Concejos, garantizar que los resultados de este apoyo y acompañamiento redunden en la implementación de los acuerdos municipales que adoptan los instrumentos de ordenamiento territorial, y especialmente que la aplicación e implementación de dichos instrumentos, redunden en un desarrollo sostenible y ordenado de los municipios, donde el eje central es la calidad de vida de su población y el cuidado de los recursos naturales.

6 Resultados y discusiones

En el marco del cumplimiento de los objetivos planeados para el Mejoramiento y fortalecimiento del apoyo institucional que realiza la Gobernación de Antioquia a los municipios en los procesos de revisión de los instrumentos para el ordenamiento territorial local, y de acuerdo a la metodología propuesta, la cual se basa en 3 puntos: el primero, en la entrevista y dialogo con algunos funcionarios del DTPT, los cuales realizan esta labor; el segundo, una revisión bibliográfica y documental de los procesos llevados a cabo entre el 2016-2023; y la tercera; en plantear estrategias que mejoren este proceso.

Fase 1. Diálogo o Entrevista con funcionarios de la gobernación que han participado en dichos procesos:

Para este punto se realizan unas encuestas con 6 preguntas fijas a algunos funcionarios que participaron y acompañaron los municipios en los diferentes procesos llevados a cabo por la gobernación de Antioquia para lo que se eligió a los únicos funcionarios que estuvieron en el periodo completo propuesto para el desarrollo de este proyecto (2016-2023), encontrándose solo 3 funcionarios dentro de la Dirección de Planeación Territorial y del Desarrollo, en adelante DPTD, siendo ellos Profesionales Universitarios, grado 3:

- John Jairo Ramírez Gaviria, Arquitecto de la Universidad Nacional, quien lleva 34 años en la dirección.
- Gilberto Arias Valencia, Arquitecto de la Universidad Nacional, quien lleva 12 años en la dirección.
- Gabriel Jaime Márquez García, Geólogo de la Universidad Nacional, quien lleva 20 años en la dirección.

Adicional, se llevan a cabo diferentes conversatorios a partir de los diferentes temas que van surgiendo en el desarrollo de las actividades dentro de la dirección, las cuales sirven para complementar la información de las entrevistas, y realizar un estudio de los diferentes planteamientos que nacen a partir de estas experiencias.

A continuación, se desarrollan cada una de las preguntas con las debidas respuestas de cada uno de los funcionarios, y un análisis de estas.

Tabla 1. Pregunta Número 1 y Respuestas

PREGUNTA 1	¿Realiza la Gobernación de Antioquia acompañamiento a los municipios en la revisión y ajuste de sus instrumentos de planeación físico-espacial (POT, PBOT, EOT)?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
Gabriel Márquez	La Gobernación de Antioquia, principalmente a través del Departamento Administrativo de Planeación, realiza de manera permanente, acompañamiento y asistencia técnica a las administraciones municipales que lo requieran o demanden, en la temática del ordenamiento territorial, para acompañar proceso de la revisión y ajuste de los planes (EOT, PBOT o POT). Particularmente, en este nuevo Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027 “POR ANTIOQUIA FIRME”, este acompañamiento se realizará a través del Programa 5.3.2. Brazo técnico para la generación de confianza, que está en la Línea Estratégica 5: AUTONOMÍA DESDE LA GOBERNANZA donde se proyecta realizar acompañamiento, apoyo, asesoría y seguimiento técnico a los municipios, para la transferencia de herramientas de gestión y conocimiento en políticas, planes, proyectos y programas de apoyo a la dirección y gestión de las administraciones territoriales. Ese acompañamiento busca generar e instalar capacidades que conlleven a las entidades territoriales a la actualización de sus instrumentos de planificación -POT- y de gestión, proyectar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo, formular y gestionar proyectos e implementar políticas públicas bajo el objetivo de aumentar los niveles de inversión que ayuden a avanzar en la solución de las problemáticas de las comunidades antioqueñas.
Gilberto Arias	Si realiza acompañamiento según lo definido en el Sistema de Gestión y las funciones del DAP.
John Ramírez	Si, desde la Dirección de Planeación Territorial y del Desarrollo del Departamento Administrativo de Antioquia.

Fuente: Elaboración propia

Dentro de lo mencionado entre los funcionarios, en la pregunta número 1, se tiene que tanto en las funciones de la dependencia como en el Sistema Integrado de Gestión Gobernación de Antioquia (ISOLUCIÓN) está el acompañamiento que se realiza a los municipios en la formulación, revisión y ajuste de los POT. La Ordenanza 23 de 2021, determina unas funciones

del DAP entre las que esta “Coordinar los procesos de planificación territorial en el departamento, en los términos establecidos por la Constitución y las Leyes”, específicamente dice que la DPTD debe “Asesorar y acompañar a las administraciones municipales en sus procesos de ordenamiento territorial” (Antioquia, Asamblea Departamental de Antioquia, 2021). Por otra parte, se cuenta con mapa orgánico de procesos, donde existen unos procesos estratégicos y en este se encuentran el “Direccionamiento Estratégico”, el cual tiene como objetivo “Orientar el desarrollo integral del territorio antioqueño en el corto, mediano y largo plazo, mediante la formulación, ejecución y seguimiento de los instrumentos de planificación estratégica articulados con la planeación institucional (...)”, del cual está encargado, entre muchos otros, DAP. (Gobernación de Antioquia, 2023)

Tabla 2. Pregunta Número 2 y Respuestas.

PREGUNTA 2	¿Cuál es el alcance del proceso de acompañamiento a los municipios para la revisión y ajuste de los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT)?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
Gabriel Márquez	Siendo por competencia de ley una responsabilidad de los municipios actualizar su instrumento de ordenamiento territorial, el alcance que se tiene en este proceso, desde el Departamento de Antioquia, principalmente a través del DAP), es el de realizar un acompañamiento a los municipios que así lo requieran, mediante asesorías técnicas, tanto para el procedimiento como tal de revisión en sus diferentes etapas (Diagnóstico, Formulación, Implementación o Seguimiento y evaluación), como en aspectos técnicos sobre los diferentes contenidos de los componentes General, Urbano o Rural del plan, que se realiza en mesas técnicas y talleres programados, con funcionarios de las administraciones municipales y de los equipos técnicos contratados.
Gilberto Arias	El alcance se denomina Asistencia Técnica en el marco del Sistema de Gestión del departamento de Antioquia, mediante la atención a la demanda por parte de los municipios o distritos para brindar acompañamiento técnico en el proceso de revisión y ajuste de los POT.

PREGUNTA 2	¿Cuál es el alcance del proceso de acompañamiento a los municipios para la revisión y ajuste de los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT)?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
John Ramírez	El alcance se centra en que los municipios y distritos de Antioquia, cuenten con su POT, actualizado a la normatividad y condiciones vigentes del territorio, así como dejar capacidad instalada en las secretarías de planeación locales, mediante las capacitaciones y la realización de reuniones y talleres técnicos.

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, y teniendo en cuenta lo encontrado en esta pregunta número 2, en el mapa orgánico de procesos nos encontramos con el proceso misional y de cadena de valor “Fortalecimiento institucional y de la participación ciudadana” del cual se derivan una serie de actividades en las que están la Asesoría y Asistencia Técnica, de las que observamos un desacuerdo de la cual corresponde a la DPTD para el acompañamiento.

Se tiene que por asesoría se entienden las acciones encaminadas a orientar a uno o varios actores entre los que están los entes territoriales en respuesta a consultas necesidades, inquietudes y problemas, entre sus características se encuentra que generalmente es en un único encuentro y donde no hay compromiso de obtención de un producto.

Por otra parte, la asistencia técnica es el proceso orientado al desarrollo de capacidades en personas, organizaciones y/o comunidad, a fin de contribuir al logro de la gestión y alcanzar los resultados esperados, con el fin de fortalecer el conocimiento, competencias y habilidades en donde se asumen compromisos para el logro de productos y metas e implica un monitoreo por parte del asesor. (Gobernación de Antioquia, 2023)

Tabla 3. Pregunta Número 3 y Respuestas.

PREGUNTA 3	¿Cuál es la metodología para el proceso de acompañamiento por parte de la Gobernación a los municipios en la revisión y ajuste de los IOT?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
Gabriel Márquez	<p>Desde hace algunos años, se ha acordado que este acompañamiento que se hace a los municipios se hace en el marco de un comité interinstitucional creado para este propósito, que se tiene entre el Departamento Administrativo de Planeación –DAP (específicamente la Dirección de Planeación Territorial y del Desarrollo) y las autoridades ambientales (CORANTIOQUIA, CORNARE, CORPOURABA, AMVA). La metodología para este acompañamiento es flexible, y depende de los requerimientos o necesidades que tengan los municipios, y la etapa del proceso en la que se encuentren. En algunas ocasiones el acompañamiento incluye capacitaciones dadas a los municipios, en aspectos procedimentales o en temas específicos de los contenidos de los POT, donde además de las entidades que conforman el mencionado comité interinstitucional también pueden participar otras entidades invitadas del orden nacional, tales como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, los Ministerios (Minvivienda, Minambiente, MinInterior), u otras entidades, como la UPRA, la ANT, la Agencia Nacional de Minería, etc., dependiendo de la temática que los municipios quieren profundizar o saber. Generalmente el acompañamiento incluye compartir información que se tiene disponible en las diferentes entidades del Comité, con los municipios, ya sea información de orden cartográfica o de diferentes planes sectoriales o estudios de orden supramunicipal, determinantes ambientales, POMCAS, Plan de Ordenamiento Departamental –POD, Información predial catastral, y otros instrumentos o estudios de escala regional o departamental (PICCA, POTA, PGRD, Lineamientos de Manejo Integrado de Zonas Costeras –LMIZC UAC DARIÉN, etc. Se trata de aportar insumos que apoyen el proceso de actualización de los POT, y aportar también al contexto supramunicipal del ordenamiento territorial, para ayudar a armonizar estos instrumentos con la escala local.</p>
Gilberto Arias	<p>Existen varias metodologías tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratación con universidades, equipo técnico para la revisión de los POT • Asesorías técnicas por parte de servidores públicos de la Dirección de Planeación Territorial y del Desarrollo según temas particulares sobre los POD

PREGUNTA 3	¿Cuál es la metodología para el proceso de acompañamiento por parte de la Gobernación a los municipios en la revisión y ajuste de los IOT?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> • Concepto técnico solicitud por la Dirección de Control Legal para dar viabilidad jurídica al Acuerdo o Decreto Municipal. • Acompañamiento directo a la administración municipal mediante la realización de mesas técnicas • Acompañamiento directo de nivel nacional mediante convenios o contratos, caso POT's Modernos • Capacitaciones presenciales y virtuales a las administraciones municipales sobre los proceso y temas específicos para la revisión y ajuste de los POT
John Ramírez	<p>Desde la formulación de los planes de desarrollo departamentales se plantean los programas para acompañar a los municipios, luego se plantea estrategias por grupo de municipios o solicitudes independientes u otras mediante programas específicos, como por ejemplo municipios PDET. En algunas ocasiones se ha financiado o cofinanciado estos procesos, lo cual depende del tipo de administración departamental y de los recursos con que cuente la gobernación. Igualmente se han formulado guías a partir de las normas vigentes, también se capacitan a los municipios en la formulación e implementación de estos instrumentos, se entrega información cartográfica, planes y estudios de carácter supramunicipal y se acompaña continuamente, si así lo considera el municipio, mediante reuniones y talleres técnicos.</p>

Fuente: Elaboración propia

Si bien ya sabemos que la gobernación debe hacer un proceso de acompañamiento a los municipios en los procesos de formulación, revisión y/o ajuste de los IOT, nos encontramos, según la pregunta número 3, que no hay proceso definido para esto, las variaciones en su mayoría dependen de las necesidades o apuestas de las administraciones en curso, sabemos pues, que cada gobernante tiene un enfoque diferente de acuerdo a sus objetivos a lograr, por ejemplo, y como lo mencionaron los profesionales en sus respuestas, la Administración 2024-2027 “Por Antioquia Firme” tiene una gran apuesta al ordenamiento territorial, donde se hace una priorización de

municipios para su acompañamiento, no solo teniendo en cuenta la desactualización de su IOT si no también su rezago catastral entre otros.

La dirección también ha evidenciado resultados positivos, en las actividades realizadas con el comité interinstitucional entre el DAP y las autoridades ambientales del departamento, como lo menciona el profesional Gabriel, donde en las últimas reuniones se han sumado instituciones como el IGAC, DNP, Min vivienda, Minambiente, quienes tienen un conocimiento más detallado en asuntos específicos, capaz de responder a inquietudes de las entidades territoriales sobre problemáticas muy concretas. Aquí es importante resaltar, que el acompañamiento en términos de capacitaciones se realiza desde esta instancia, por lo general es masivo, se citan a todos los entes territoriales, a encuentros donde se desarrollan temas generales relacionados con la formulación de los POT.

Tabla 4. Pregunta Número 4 y Respuestas.

PREGUNTA 4	¿Cuáles son los criterios para la elección de los municipios objeto del acompañamiento en la revisión y ajuste de los IOT?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
Gabriel Márquez	El acompañamiento ha sido principalmente y tradicionalmente por demanda de los propios municipios. Se acompaña a todos los que requieren o solicitan este apoyo. Sin embargo se ha buscado también hacerlo por oferta interinstitucional. Por ejemplo, las capacitaciones que tratan aspectos generales de los procesos de revisión de los POT, y marcos normativos, se busca llegar con ellas a todos los 123 municipios y 2 distritos, principalmente de manera virtual, con la ayuda de expertos. El acompañamiento a los municipios para que dispongan sus POT actualizados a la plataforma COLOMBIA OT, se hace con el apoyo del Comité Interinstitucional y del IGAC, priorizando para ello los municipios que han realizado recientemente la revisión y adopción de los POT. En cuanto al acompañamiento por oferta, dado que son tantos los municipios que requieren acompañamiento y asesoría de parte del Comité Interinstitucional, se han propuesto algunos criterios para priorizar esos acompañamientos, entre ellos: La baja capacidad técnica y económica de los municipios para abordar estas revisiones (municipios de 5ª y 6ª Categoría); la urgencia de las actualizaciones por vencimientos de las vigencias y obsolescencia de los mismos frente a las dinámicas territoriales; municipios que tengan

PREGUNTA 4	¿Cuáles son los criterios para la elección de los municipios objeto del acompañamiento en la revisión y ajuste de los IOT?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
	base cartográfica actualizada y en las escalas requeridas; que hayan sido priorizados en jornadas de acuerdos municipales que adelanta el Gobernador con los Alcaldes, según diferentes estrategias consultivas; voluntad del DNP o de las entidades nacionales, o de las CAR para apoyar ciertos estudios, o parte de los insumos de las revisiones (ejemplo estrategia POT Modernos, apoyo de las CAR con estudios básicos de amenaza y riesgo, etc.
Gilberto Arias	Se han realizado varias matrices multicriterio durante varias administraciones, basadas inicialmente en la poca capacidad técnica de los municipios para abordar el proceso de revisión y ajuste, así como la necesidad de fortalecer las competencias con una visión supramunicipal. La metodología se basa en los diferentes estados de revisión de los POT como son sin revisar, en proceso o revisados, dando alto porcentaje al municipio en proceso de no inicio de su revisión. Igualmente, también se da como criterio los municipios que se encuentran en jurisdicción de megaproyectos o proyectos de impotencia departamental o nacional, como vías 4G, Hidroituango, entre otros. Otro componente a considerar es el interés del gobernante en apoyar al municipio con cierta relevancia e importancia para el desarrollo del plan departamental en procesos sectoriales tales como los proyectos viales, salud, económica o sociales.
John Ramírez	Han existido varios criterios para ello, tales como: <ul style="list-style-type: none"> • Municipios con mayor dinámica en su desarrollo • Municipios con bajos recursos para emprender la revisión de su POT • Municipios en el marco de alguna estrategia de nivel nacional, como el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), POT Modernos, o municipios bajo Sentencia como la del río Atrato, entre otras. • Asociaciones de municipios. • Por demanda o solicitud específica de algunos municipios. • Por la implementación de un gran proyecto, como Hidroituango, Puertos, entre otros.

Fuente: Elaboración propia

Aquí, en la pregunta número 4, juega también el proceso del sistema de gestión de “Fortalecimiento institucional y de la participación ciudadana” en donde se dice que dentro de Asesoría o Asistencia Técnica al identificar y plantear la necesidad debe ser tanto por oferta o por demanda. Los primeros se identifican en los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Departamental -PDD- y en los planes de acción de cada dependencia, aquí están los municipios priorizados por diferentes características. Los segundos, se generan por solicitudes presentadas por los entes territoriales, quienes se dirigen al DAP buscando el acompañamiento, este proceso comúnmente no es de manera continua o por tiempo prolongado, se basa en capacitaciones, entrega de documentos o socialización de temas en específico en los municipios encuentran falencias.

En este punto, son relevantes los municipios de quinta y sexta categoría, como ya se ha mencionado, debido a los reducidos recursos con los que cuentan estos, es necesario buscar estrategias para el financiamiento o cofinanciamiento del proceso, la gobernación en algunas ocasiones lo ha realizado, por el contrario, si no se cuentan con las capacidades financieras se ofrece acompañamiento técnico, ya que estas administraciones habitualmente tampoco cuentan con profesionales idóneos en el tema.

Por otro parte, hay empresas o entidades privadas, quienes ofertan a los municipios la revisión de sus IOT, con la finalidad de poder desarrollar diferentes acciones o proyectos sobre el territorio, un claro ejemplo de esto es el proceso de revisión y ajuste del PBOT de Ituango que se realiza con el apoyo de EPM en convenio con el municipio y se ejecuta por parte de un equipo de profesionales de la Universidad Nacional de Colombia.

Tabla 5. Pregunta Número 5 y Respuestas.

PREGUNTA 5	¿Tiene la gobernación de Antioquia un registro entre los años 2016 y 2023 de los diferentes procesos de acompañamiento para la revisión y ajuste de los IOT a los municipios? ¿Qué contiene este registro? ¿En qué medio se realiza?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
Gabriel Márquez	Sí. Se lleva un registro permanente (día a día), y para ello se utiliza una aplicación tipo tablero semáforo (dashboard), donde se plasma la información que se recoge directamente con los municipios y con la CAR, por método de encuesta. La información

PREGUNTA 5	¿Tiene la gobernación de Antioquia un registro entre los años 2016 y 2023 de los diferentes procesos de acompañamiento para la revisión y ajuste de los IOT a los municipios? ¿Qué contiene este registro? ¿En qué medio se realiza?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
	se muestra en forma gráfica y textual, tipo semáforo, con respecto al cuál es el estado de las revisiones generales del largo plazo que tienen los municipios; sin embargo, también se muestra una línea de tiempo en cada municipio, mostrando como ha sido la evolución y tipo de revisiones realizadas por Acuerdos de los concejos.
Gilberto Arias	Si se tiene un registro entre los años 2016 y 2023. Uno es documento en Excel, e informes con mapas. Otro es la sistematización de la información mediante la plataforma denominada “Estado de los Planes de Ordenamiento Territorial” por parte del DAP a nivel departamental. A nivel nacional en la plataforma Colombia EOT del IGAC
John Ramírez	<ul style="list-style-type: none"> •La administración 2016-2019 no consideró prioritario el acompañamiento a los municipios para la revisión de sus POT, por lo que no se tiene un registro riguroso al respecto. La administración 2020-2023, en cambio considero importante este tema y se tiene un registro de ello. •El registro consiste en el listado de municipios acompañados en forma articulada con las autoridades ambientales, la fecha, el listado de las capacitaciones realizadas y sus temas, listado de asistencia, fotografías, audios, entre otros. •En medio digital.

Fuente: Elaboración propia

Este punto, pregunta número 5, es de gran importancia para este proyecto, aquí podemos constatar que no existe un proceso o sistema institucional definido, para el registro o seguimiento a los diferentes acompañamientos que realiza la DPTD a los municipios, esto se hace por cumplimiento de la administración en curso como evidencia para medir el alcance de los indicadores y metas del PDD, lo cual puede varias cada 4 años.

Para esto existe un registro propio por parte de los profesionales de la dirección, basado en evidencias para el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con el manual de funciones. Un testimonio de esto es el caso del Arquitecto John, que, aunque en la entrevista afirmo existir un registro, en conversaciones posteriores nos dimos cuenta que es un proceso que emprendió bajo su

MEJORAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DEL APOYO...

propia iniciativa, y a partir de este, ha realizado informes solicitados para diferentes fines, este registro lo podemos encontrar en la fase 2.

Contrario a todo lo que hemos mencionado, en el Sistema Integrado de la Gobernación de Antioquia, en el proceso de fortalecimiento institucional, para el proceso de Asistencia o Asesoría técnica, sin distinción ninguna de las dos actividades, encontramos que se debe hacer un informe elaborado en el Software AoAT y anexar el listado de asistencia, encuestas de opinión del usuario de la asesoría o asistencia técnica. Este informe se debe realizar a más tardar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la realización de la actividad. Adicional se debe realizar un seguimiento a los compromisos de las asistencias técnicas de acuerdo a las fechas establecidas para verificar el avance y una vez finalizado el plazo de cumplimiento de los compromisos se verifica el logro del producto y resultado alcanzado, realizando el cierre a la asistencia técnica. (Gobernación de Antioquia, 2023). En la ilustración 2, se muestran cada una de las actividades derivadas de la Asistencia o Asesoría técnica con su responsable y lugar de almacenamiento.

Ilustración 2. Actividades de la Asistencia o Asesoría técnica Gobernación de Antioquia.

Código	Nombre	Responsable	Lug. Almacenamiento	Recuperación	Protección	T. Retención	Disp. Final
No Aplica	Plan Anual de Asesoría o Asistencia Técnica	Secretarios de despacho, directores de departamento administrativo, gerentes y directores de unidades administrativas.	Software AoAT - SharePoint EM-FIPC (https://gobantioquia.sharepoint.com/sites/emfipc/)	Servidores Informáticos	Claves de acceso a los Sistemas de Información	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental
No Aplica	Programación mensual	Servidor público y/o contratista	Software AoAT	Servidores Informáticos	Claves de acceso a los Sistemas de Información	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental
No Aplica	Informe de Asesoría o Asistencia Técnica	Servidor público y/o contratista	Software AoAT	Servidores Informáticos	Claves de acceso a los Sistemas de Información	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental
No Aplica	Cierre de Asistencia Técnica	Servidor público y/o contratista	Software AoAT	Servidores Informáticos	Claves de acceso a los Sistemas de Información	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental
FO-M4-P3-033	Listado de asistencia FIPC	Servidor público y/o contratista	Documento físico: Archivo de Gestión/ Archivo Central / Documento digital: Software AoAT /Servidor Informático	Documento físico: Archivo de Gestión/ Archivo Central / Documento digital: Software AoAT /Servidor Informático	Documento físico: Responsable de archivo. Documento digital: Claves de acceso a los Sistemas de Información	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental
FO-M4-P3-019	Encuesta de Opinión del Usuario de la Asesoría o Asistencia Técnica	Servidor público y/o contratista	Documento físico: Archivo de Gestión/ Archivo Central / Documento digital: Software AoAT /Servidor Informático	Documento físico: Archivo de Gestión/ Archivo Central / Documento digital: Software AoAT /Servidor Informático	Documento físico: Responsable de archivo. Documento digital: Claves de acceso a los Sistemas de Información	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental
FO-M4-P3-035	Registro de atención corta presencial/telefónica en la modalidad de acompañamiento o asesoría	Servidor público y/o contratista	Documento físico: Archivo de Gestión/ Archivo Central / Documento digital: PC del servidor responsable	Documento físico: Archivo de Gestión/ Archivo Central / Documento digital: PC del servidor responsable	Documento físico: Responsable de archivo. Documento digital: Claves de acceso a los Sistemas de Información	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental	De acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental

Fuente: Gobernación de Antioquia, 2023

MEJORAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DEL APOYO...

Los encuestados también mencionaron un tablero tipo semáforo (dashboard), denominado “Estado Planes de Ordenamiento Territorial (POT)”, de las revisiones generales de largo plazo, el cual muestra el estado del POT para cada municipio, siendo los siguientes: Actualizado, pendiente por actualizar y en proceso de actualización (como se muestra en la imagen #). De igual forma por medio de un enlace puedo acceder a una ficha la cual contiene la siguiente información:

- o Estructura POT, la cual contiene el Acuerdo o Decreto de adopción.
- o Datos generales: Generalidades del municipio.
- o Histórico: Línea del tiempo de los diferentes procesos de adopción, revisión y ajuste del POT.
- o Sistema de Ordenamiento: En este se describe la estructura del Acuerdo o Decreto de adopción del POT de cada municipio.

A pesar de esto, aquí no se puede evidenciar si se realizó o no algún tipo de acompañamiento por parte de la Gobernación.

Ilustración 3. Ejemplo ficha tablero “Estado Planes de Ordenamiento Territorial (POT)”, Municipio de la Ceja.



Fuente: DAP- Gobernación Antioquia, 2024

Tabla 6. Pregunta Número 6 y Respuestas.

PREGUNTA 6	Después de culminado el proceso de acompañamiento, ¿Qué seguimiento se realiza desde la Gobernación a los procesos de revisión y ajuste de los IOT?
PROFESIONAL	RESPUESTAS
Gabriel Márquez	No se lleva de manera sistemática un seguimiento a esos instrumentos, distinto de saber su estado, como se mencionó en el punto anterior. En este aspecto se ha tratado de insistirle a los municipios que cumplan con ese seguimiento a la implementación de sus POT, y la importancia de mantener al día los expedientes municipales, pero desde la Gobernación está pendiente de pensar y montar una estrategia para hacer seguimiento.
Gilberto Arias	En el año pasado se realizó una iniciativa de acompañar al municipio de Arboletes en la socialización de su instrumento revisado ante la comunidad, además de poder realizar una estrategia para la implementación de instrumento de ordenamiento territorial.
John Ramírez	Anteriormente no se ha profundizado mucho en este tema, solo por solicitud específica de un municipio se ha generado algunos acompañamientos puntuales, no obstante, dentro del PDD 2024-2027 se tiene planteado no solo acompañar a los municipios en la actualización, sino también en la implementación de su plan y la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en la pregunta número 6, así como lo describen Gabriel y John, se encontró que no hay un proceso definido para hacer un seguimiento a los procesos de revisión y ajuste de los POT, los municipios si deben realizar un seguimiento y evaluación a su IOT partiendo desde el expediente municipal y con informes anuales, sin embargo, desde la experiencia se observa como la mayoría de las entidades territoriales ni si quiera tienen conocimiento de este tema. Por lo que en el año 2022 desde el Comité Interinstitucional se realizaron dos encuentros con este tema, denominados “Seguimiento y Evaluación a la ejecución del POT, y cargue de los POT en Colombia OT” y “Seguimiento y Evaluación a la ejecución del POT y formulación de Planes Parciales”.

Fase 2. Revisión Bibliográfica y Documental:

En esta fase se procedió a la revisión de archivos de la DPTD con el fin de dar cuenta si existe o no, registro documental de los procesos de acompañamiento de revisión y ajuste de los IOT a los municipios, establecido por la Gobernación de Antioquia. Aquí se constató, de acuerdo a la pregunta número 5 de la encuesta realizada a los funcionarios que efectivamente la Gobernación de Antioquia no tiene establecido un procedimiento para estos procesos.

Los registros hallados en archivo corresponden a un trabajo propio de cada funcionario, para el cumplimiento de sus obligaciones. Se tuvo acceso al documento de Word del profesional John, donde realiza este registro, denominado “Acompañamiento Mpios POT 2020-2021-2022-2023-2024”, nos cuenta que no realizó un registro riguroso en el periodo 2016-2019 ya que para esta administración no era prioritario el acompañamiento a los municipios para la revisión de los POT.

El archivo en general contiene una columna denominada programa, en las que encontramos clasificaciones como Jornadas de Acuerdos Municipales –JAM-, Municipios PDET, Comité interinstitucional, solicitudes específicas, entre otros; la segunda columna corresponde al número de municipios acompañados por programa y la tercera el nombre de los municipios, en algunas, la fecha del encuentro. Sin embargo, no se hace un registro del tema del encuentro ya sea asesoría, asistencia, reunión o capacitación, tampoco da cuenta de un proceso que se lleve a cabo y que permita establecer si hay o no continuidad, en el proceso de acompañamiento o apoyo a los municipios, lo que es de gran importancia para medir los resultados.

En las siguientes tablas se pueden evidenciar los registros hallados:

Tabla 7. Registro acompañamiento a municipios 2020.

Programa	Número	Municipio		
Jornadas de Acuerdo Municipales – JAM	16	Abejorral Anzá Armenia Cañasgordas Uramita Yalí	El Peñol El Santuario Olaya Pueblorrico Urro	Remedios Salgar Sonsón Tamesis Vegachí
Municipios PDET	12	Anorí Cáceres Carepa Dabeiba	El Bagre Ituango Nechí Turbo	Valdivia Zaragoza Murindó Vigía del Fuerte
Comité Corantioquia – DAP	4	Caucasia Ebejico	Segovia	Hispania
Solicitudes específicas	3	Giraldo	Heliconia	Santa Fe de Antioquia
POT Modernos	5	Arboletes San Juan de Urabá	Buriticá Copacabana	San Pedro de Urabá
Número de Capacitaciones virtuales	4	*Capacitación Planes Parciales, 7 y 14 de septiembre de 2020. *Capacitación sobre POT a los municipios de Segovia, Vegachí y Yalí, 24 de septiembre de 2020. *Capacitación Decreto 1232 de 2020, el 2 de octubre de 2020. *Capacitación a municipios Corantioquia – DAP: Primer encuentro por territoriales. Noviembre – diciembre 2020.		

Fuente: Ramírez Gaviria, 2024

A partir de la información de la Tabla 7 se realizaban los informes para las Jornada de Acuerdos Municipales -JAM- de los compromisos establecidos entre la Gobernación de Antioquia y la Administración Municipal y la sociedad civil, los cuales eran espacios de planeación participativa, a través de escenarios de diálogo y concertación, se priorizaban algunos municipios para la “Actualización de los instrumentos de planeación territorial”.

Tabla 8. Registro acompañamiento a municipios 2021.

Programa	Número	Municipio		
Jornadas de Acuerdo Municipales – JAM	27	Abejorral Anzá Apartadó Armenia Belmira Betania Betulia Briceño Cañasgordas	Olaya El Peñol Puerto Nare El Retiro Salgar San Carlos Santa Bárbara Santa Rosa Vegachí	El Santuario Sonsón Támesis Tarso Uramita Giraldo Heliconia La Pintada Urao
Municipios PDET	12	Carepa Dabeiba El Bagre Anorí	Nechí Turbo Valdivia Zaragoza	Murindó Vigía del Fuerte Cáceres Ituango
Comité Corantioquia - DAP	13	Amagá Amalfi Carolina Caucasia	Montebello Puerto Berrio Sopetrán Venecia	Yalí Yarumal Yondó Ebejico Liborina
Comité Área Metropolitana del Valle de Aburrá - DAP	3	Caldas	La Estrella	Girardota
Comité Corpourabá - DAP	1	Abriaquí		
Solicitudes específicas	1	Itagüí		
POT Modernos	3	Arboletes	San Pedro de Urabá	Copacabana
Número de Capacitaciones virtuales	27	<p>*Capacitación con CAMACOL sobre el Decreto 1232 de 2020.</p> <p>*Capacitación a municipios Corantioquia – DAP: Segundo encuentro por territoriales - Entidades nacionales: Minvivienda, Minambiente, UPRA e IGAC. 22 de junio de 2021.</p> <p>*Foro departamental de ordenamiento territorial, Gobernación de Antioquia – Minvivienda. Julio 7 de 2021.</p> <p>*Plan de Ordenamiento Departamental (POD) – a todas las dependencias de la Gobernación de Antioquia. Julio 8 de 2021.</p> <p>*Capacitación “Gestión de Recursos de Regalías para la revisión de los POT”. Gobernación Minvivienda. Agosto 31 de 2021.</p> <p>*Foro Habilitación de Suelo – Gobernación de Antioquia – VIVA y Minvivienda. 14 de septiembre de 2021.</p> <p>*Capacitación a municipios Corantioquia – DAP: Tercer encuentro por territoriales: Determinantes ambientales, orientaciones del POD y SIGOT (IGAC). Octubre – noviembre 2021.</p> <p>*Participación en el diplomado Participación y gestión del conocimiento social para la planificación ambiental, convenio Corantioquia - U de A (INER) con el tema del POD. Noviembre y diciembre de 2021.</p> <p>*10 capacitaciones sobre ordenamiento territorial mediante 2 cohortes que abordan 10 módulos temáticos con el Institución Universitaria Pascual Bravo. Marzo – diciembre 2021.</p>		

Fuente: Ramírez Gaviria, 2024

De acuerdo con la tabla 8, en el año 2021 se hicieron aproximadamente 106 acompañamientos a 83 municipios, a partir de atender consultas a nivel virtual o personal, reuniones específicas sobre temas puntuales y de pre-concertación con la CAR, talleres de discusión técnicos, análisis de los POT vigentes, documentos bases de seguimiento y evaluación, entrega de metodologías y otra información cartográfica y estadística, entre otros. Además de las capacitaciones sobre ordenamiento territorial, para las cuales fueron convocados todos los municipios de Antioquia.

En las Tablas 9 y 10, vemos el registro entre los años 2022 y 2023, en el primero se acompañaron a 71 municipios, es decir, aproximadamente el 57% del total departamental, y en el segundo año mencionado, solo 35 entidades, sin embargo, se realizaron 22 capacitaciones al Concejo Municipal sobre POT y su labor en la aprobación y seguimiento. En este registro no se suman los municipios que asistieron a los encuentros en el marco del Comité Interinstitucional, ya que se hace una convocatoria masiva, pero encontramos una descripción del tema y del evento y la imagen de la invitación (Se puede observar un ejemplo en la Ilustración 4)

Ilustración 4. Invitación Encuentro virtual N°13 - El POT como instrumento para el fortalecimiento del ordenamiento territorial.



Fuente: Ramírez Gaviria, 2024

Tabla 9. Registro acompañamiento a municipios 2022.

Programa	Número	Municipio		
Jornadas de Acuerdo Municipales – JAM	19	Heliconia - JAM 2021 (24 enero) (3 febrero) (1 Junio) Támesis – JAM 2020 (4 febrero) Vegachí – JAM 2020 y 2021 (31 enero) (9 agosto) Gómez Plata – JAM 2021 (11 febrero) (18 Noviembre) Tarso – JAM 2021 (17 febrero) (22 abril) (5 Septiembre) Olaya – JAM 2020 y 2021 (24 febrero) (21 abril) (23 mayo) (24 mayo) (3 agosto) Puerto Nare –JAM 2021 (7 Junio) (Septiembre 2)	Caramanta – JAM 2021 (18 Marzo) (28 Marzo) (1 Abril) (27 Noviembre) Jerico – JAM 2021 (31 Marzo) (10 Mayo) Abejorral – JAM 2020 (21 abril) (5Diciembre) (21 Diciembre) Argelia – JAM 2020 (21 abril) Sonsón – JAM 2020 (21 abril) El Peñol – JAM 2021 (28 abril)	Uramita – JAM 2020 y 2021 (16 Mayo) (8 Junio) Santa Bárbara – JAM 2021 (3 Junio) (14 Junio) (6 septiembre) Armenia (4 agosto) (27 Diciembre) Salgar –JAM 2021 (6 Junio) (26 agosto) Caracolí (21 Diciembre) Briceño- JAM 2021 (28_diciembre)
Municipios PDET	7	Vigía del Fuerte (27 Mayo) Anorí (30 marzo) (3 agosto) (8 agosto) Briceño- JAM 2021 (28_diciembre)	Dabeiba (4 noviembre) Necoclí (9 Junio)	Mutató (2 diciembre) (14 diciembre) (29 diciembre) Amalfi – (10 marzo)
Comité Corantioquia - DAP	34	Sopetrán (20 enero) Yarumal (27 enero) (4 marzo) Vegachí – JAM 2020 y 2021 (31 enero) (9 agosto) Heliconia - JAM 21 (3 febrero) Bello (3 febrero) (9 junio) Támesis - JAM 2020 (4 febrero) Fredonia – (10 febrero) Gómez Plata – JAM 2021 (11 febrero) (18 Noviembre) Tarso – JAM 2021 (17 febrero) (22 abril) (5 Septiembre) Puerto Nare –JAM 2021 (7 Junio) Santa Bárbara – JAM 2021 (14 Junio) (6 septiembre) Santa Fe de Antioquia (21 febrero) (14 julio) (3 agosto) (29-septiembre) Olaya – JAM 2020 y 2021 (24 febrero) (23 mayo) (24 mayo)	Yalí – (15 marzo) (28 abril) Caramanta – JAM 2021 (18 Marzo) (28 Marzo) (1 Abril) (27 Noviembre) Caicedo (15 marzo) (25 Marzo) (29 Marzo) Yolombó (25 marzo) Jerico – JAM 2021 (31 Marzo) (10 Mayo) Liborina (8 Abril) (18 octubre) (26 octubre) Toledo (28 Abril) Copacabana (12 Mayo) (25 Mayo) (28 junio) (29 Julio) (28 Septiembre) (11 octubre) (11 octubre) (18noviembre)(25 Noviembre) (1 Diciembre) Caldas (12 Mayo) (26 Mayo) (28 Septiembre) Valparaíso (6 Junio) (27 julio)	Andes – (9 marzo) (18 julio) (6 diciembre) Amalfi – (10 marzo) Itagüí (17 Junio) (12 julio) (11 octubre) (22 Noviembre) (14 diciembre) Campamento – (5 Julio) Armenia (4 agosto) (27 Diciembre) Venecia (6 septiembre) (18 Noviembre) Donmatías (18 Noviembre) Titiribí (29 Noviembre) Caracolí (21 Diciembre) Briceño- JAM 2021 (28 diciembre) Salgar –JAM 2021 (6 Junio) (26 agosto)
Comité Área Metropolitana del Valle de Aburrá – DAP	6	Bello (3 Febrero) (28 Febrero) (9 Junio) Itagüí (17 Junio) (12 julio) (1 agosto) (11 octubre) (22 Noviembre) (14 diciembre)	Copacabana (12 Mayo) (25 Mayo) (28 junio) (29 Julio) (28 Septiembre) (11 octubre) (11 octubre) (18 noviembre) (25 Noviembre) (1 diciembre)	La Estrella (26 julio) (17 agosto) (7 diciembre) (27 diciembre) Girardota (15 diciembre) Caldas (12 Mayo) (26 Mayo)
Comité de Integración Territorial Corpourabá - DAP	5	Arboletes (16 al 20 de mayo) Necoclí (9 Junio) Mutató (2 diciembre) (14	Abriaquí (1 septiembre) Dabeiba (4 noviembre)	
Comité de Integración Territorial - CORNARE – DAP	6	Subregión Paramo (21 Abril) Abejorral – JAM (21 Abril) (5 Diciembre) (21 Diciembre)	Argelia - JAM Nariño	Sonsón - JAM Subregión Paramo (28 Abril) El Peñol Guatapé

Fuente: Ramírez Gaviria, 2024

Tabla 10. Registro acompañamiento a municipios 2023.

Programa	Número	Municipio	
Jornadas de Acuerdo Municipales – JAM	10	Briceño - JAM 2021 (4 enero) (1 febrero) Valdivia – JAM 2021 (6 enero) Sonsón (2 febrero) Vegachí (24 agosto)	Santa Rosa (6 febrero) (21 febrero) Caucasia (15 febrero) (1 septiembre) Puerto Nare (28 febrero) (21 julio) La Pintada (13 junio) (24 noviembre) Betania (13 febrero) Armenia (22 junio)
Municipios PDET	5	Briceño - JAM 2021 (4 enero) (1 febrero) Valdivia – JAM 2021 (6 enero)	Anorí (25 enero) Caucasia (15 febrero) Mutatá (11 enero) Ituango (18 agosto) (24 noviembre) (30 noviembre)
Comité Corantioquia - DAP	13	Briceño - JAM 2021 (4 enero) (1 febrero) Buriticá (17 enero) Anorí (25 enero) Yarumal (4 febrero) (24 febrero) Betania (13 febrero)	Santa Rosa (6 febrero) (21 febrero) Venecia (21 febrero) Puerto Nare (28 febrero) Andes (9 marzo) Titiribí (31 mayo) La Pintada (13 junio) (24 noviembre) Sabalarga (17 agosto) Ituango (18 agosto) (24 noviembre) Caucasia (15 febrero) (1 septiembre)
Comité Área Metropolitana del Valle de Aburrá – DAP	5	Itagüí (5 enero) (20 enero) (1 febrero) (25 mayo)	Copacabana (15 febrero) (17 mayo) (19 julio) Girardota (1 febrero) Caldas (11 marzo) (10 mayo) (17 octubre) (22 noviembre) Envigado (11 agosto)
Comité de Integración Territorial Corpourabá - DAP	2	Mutatá (11 enero)	Abriaquí (25 enero) (9 y 10 febrero)

Fuente: Ramírez Gaviria, 2024

Fase 3. Propuestas para el mejoramiento y fortalecimiento de los procesos de acompañamiento a los municipios por parte de la gobernación de Antioquia en la revisión de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial:

De acuerdo con la información anterior y a la experiencia obtenida en mi semestre de práctica, en la cual participe en diferentes apoyos y encuentros que se realizaron en el primer semestre del año 2024, se proponen unas estrategias para mejorar el acompañamiento que realiza la gobernación a los municipios:

- *Establecer una ruta del procedimiento para la de revisión general de los POT de los municipios.* (Ilustración 5)

Es notorio el desconocimiento de los funcionarios municipales sobre temas de Ordenamiento Territorial tanto en la parte jurídica para los diferentes procedimientos como en los asuntos técnicos. La ilustración 5, es un mapa de procesos de las instancias que se deben surtir para aprobación de un POT, tanto para las etapas de diagnóstico, formulación, adopción y seguimiento

y evaluación donde se compilan varias normas como lo son la Ley 388 de 1997, el Decreto 1232 de 2020, Decreto 1077 de 2015, Ley 1757 de 2015 y demás normas relacionadas con el Ordenamiento Territorial.

- *Establecer una ruta para la incorporación de los determinantes del Ordenamiento Territorial en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, Ley 2294 de 2023 y demás normatividad relacionada.*

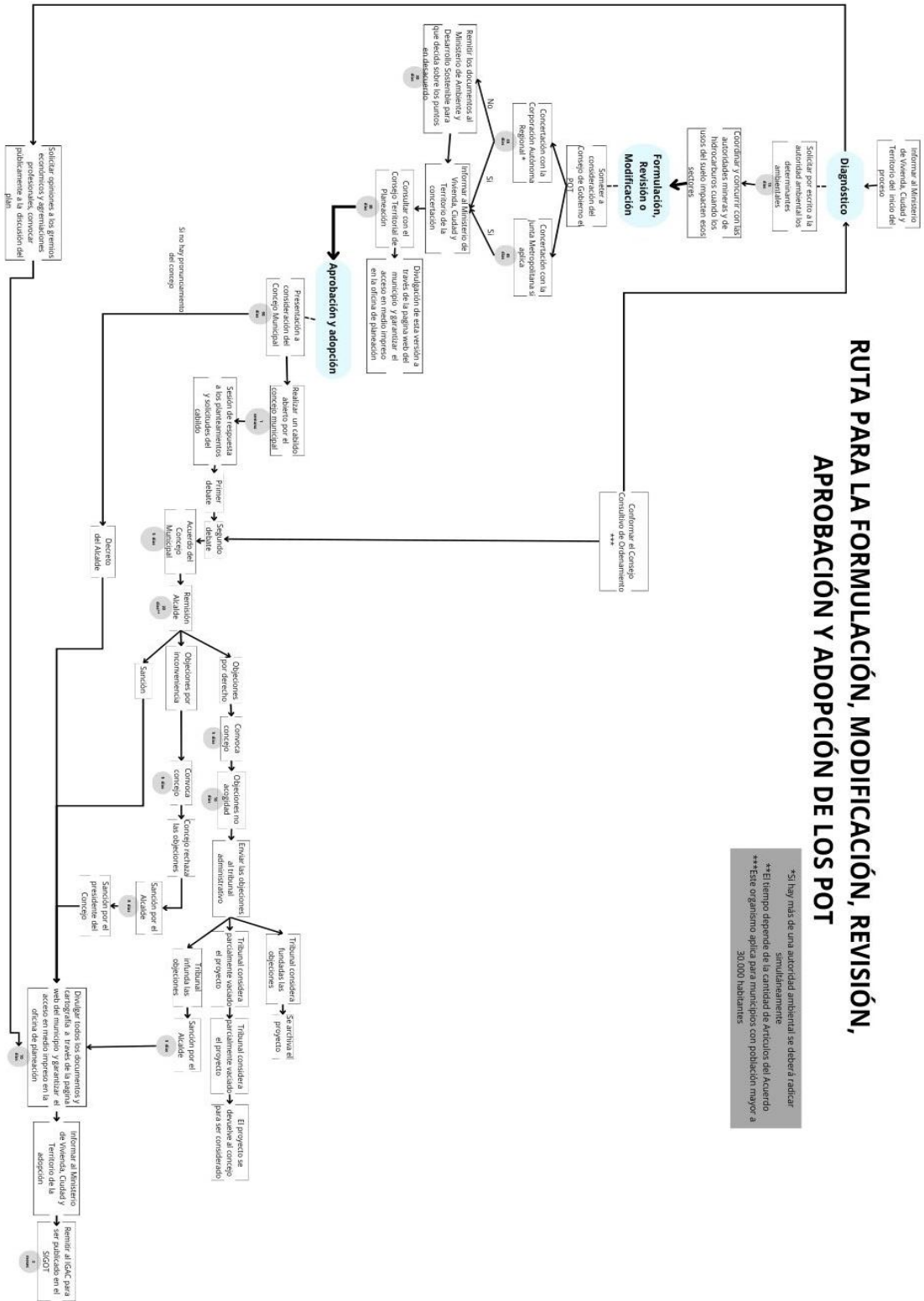
La ilustración 6, es una ayuda grafica sobre las determinantes del Ordenamiento Territorial, las cuales fueron modificadas por la Ley 2294 de 2023 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, a pesar de que la Ley 388 de 1997 y los Decretos reglamentarios 1077 de 2015 y 1232 de 2020, definen estos asuntos, no es claro para muchos funcionarios como se deben incorporan estos elementos al ordenamiento de cada territorio. Además, es una muestra de la necesidad que, en materia de ordenamiento territorial, los funcionarios con dichas competencias estén continuamente actualizados, ya que la normatividad es cambiante.

- *Implementación de un instrumento, para realizar seguimiento a los procesos de acompañamiento por parte de la Gobernación de Antioquia a los municipios en la revisión y ajuste de sus IOT. (Tabla 11)*

Es evidente en los resultados mostrados que no hay continuidad en el procedimiento, y si existe no hay un registro que sirva de apoyo para futuras asistencias o asesorías, según sea definido. Aunque el esquema debe ser sencillo e intuitivo debido a la gran cantidad de trabajo que llega a la DPTD, debe contener mínimamente, el nombre del municipio, la fecha, el tema a tratar, el tipo del encuentro (Capacitación, transferencia de información, asistencia, asesoría técnica, entre otros.), si se van a realizar más encuentros, los compromisos pactados, si hay un producto final, cuál debe ser este y tiempo de entrega.

- ✓ Se propone como instrumento el formato de la tabla 11, el cual debe reposar en el Sistema de Información One Drive, de la DPTD, la cual es de acceso a todos los funcionarios de esta.
- ✓ El diligenciamiento de dicho instrumento será responsabilidad del funcionario o técnico encargado del acompañamiento.
- ✓ Si se genera un proceso sistemático de amplia duración este debe ser delegado a un solo equipo para poder conocimiento y continuidad, haciendo más efectiva la intervención.

Ilustración 5. Etapas y procedimientos para la formulación del POT.



Fuente: Elaboración propia

Ilustración 6. Determinantes del Ordenamiento Territorial Ley 2294 de 2023.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11. Instrumento para el seguimiento a los acompañamientos de los municipios.

Municipio:					Fecha:	
Tema por tratar:						
Tipo de encuentro	Capacitación	Asesoría	Asistencia técnica	Transferencia de información	¿Es la continuación de un proceso? Sí _____ No _____	
Descripción breve del encuentro:						
Compromisos pactados:						
Producto: (Puede ser general o de la reunión)						

Fuente: Elaboración propia

8 Conclusiones

- No existe una metodología para definir los temas estratégicos y prioritarios del territorio que deberán hacer parte de la revisión del POT. Además, no hay continuidad en el seguimiento y evaluación al POT que permita establecer las prioridades y motivaciones para la revisión y ajuste de estos.
- Si el acompañamiento requiere de recursos financieros se debe priorizar a municipios de quinta y sexta categoría, quienes presentan menos capacidades técnicas, financieras e institucionales para la revisión y ajuste. Con este tipo de apoyo, el municipio debería garantizar la culminación del proceso de revisión y ajuste y generar los productos establecidos.
- En los municipios se requiere capacidad técnica y jurídica para la elaboración de estudios previos, términos de referencia y pliegos de condiciones, para la contratación de la revisión del POT, de forma tal que garantice la entrega de los productos exigidos por Ley, que soliciten los perfiles de profesionales adecuados a los requerimientos de los temas a revisar y ajustar, que se incluya en los procesos contractuales el apoyo técnico hasta la concertación ambiental de la revisión del POT, que se dé cumplimiento a los pasos y procedimientos exigidos en el marco normativo, entre otros aspectos. En ocasiones los procesos de consultoría no siempre culminan en la adopción de la revisión del POT, entre otras razones, por dificultades técnicas, por la falta de concertación o aprobación, o porque la administración municipal delega todo el proceso en la consultoría, lo que deriva en falta de liderazgo y la convocatoria social que este proceso requiere.
- La toma de decisiones de ordenamiento territorial no siempre es sustentada en diagnósticos adecuados, lo que dificulta la toma de decisiones en la etapa de formulación y genera conflictos a la hora de la implementación de los POT, ya que, la mayoría de los municipios no cuentan con el Expediente Municipal, por lo cual, no se conoce el estado de avance y ejecución del actual POT.

- Como conclusión general queda la necesidad de la Estandarización de procedimiento para el acompañamiento a los municipios por parte de la Gobernación en los procesos de revisión de sus IOT, de acuerdo con las competencias asignadas en la normatividad vigentes y con el objetivo de disminuir en los municipios todas las limitaciones y dificultades descritas en los numerales anteriores. Para lo cual es necesario diseñar las líneas estratégicas de trabajo conjunto con los municipios, promover procesos de desarrollo territorial articulados, orientar los procesos de ordenamiento territorial supramunicipal e impulsar actuaciones de interés departamental o supramunicipal, gestionando además los proyectos de impacto regional, que beneficien a más de un municipio de su jurisdicción.

Referencias

- Antioquia, Asamblea Departamental de Antioquia . (06 de 09 de 2021). *Ordenanza 23 de 2021, Por medio de la cual se modifica el decreto con fuerza de ordenanza 2020070002567 del 5 de Noviembre de 2020*. Obtenido de Asamblea Departamental de Antioquia : <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/ORD-NO.-23-SEP-06-2021-MODIFICA-DECRETO-2020070002567.pdf>
- Colombia, Asamblea Departamental de Antioquia. (2021). Ordenanza N°23, Por medio del cual se modifica el decreto con fuerza de ordenanza 2020070002567 del 5 de noviembre el 2020. Medellín.
- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución política 1 de 1991*. Obtenido de EVA - Función pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Colombia, Congreso de Colombia. (02 de 06 de 1994). *Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Obtenido de EVA - Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Colombia. Congreso de Colombia. (15 de 07 de 1994). *Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la Ley organica de Desarrollo*. Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Colombia. Congreso de Colombia. (18 de 07 de 1997). *Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial*. Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Colombia. Congreso de Colombia. (28 de 06 de 2011). *Ley 1454 de 2011, Por la cual se dictan normas organicas sobre el ordenamiento territorial*. Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Colombia. CONPES . (24 de 10 de 2016). *CONPES 3870: Programana Nacional para la formulación y actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos*. Obtenido de [dnp.gov:](https://colaboracion.dnp.gov.co) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3870.pdf>

COT. (12 de 2021). *Informe del estado de avance del ordenamiento territorial en Colombia 2018 - 2021*. Obtenido de DNP: <https://lc.cx/CgSjx3>

Departamento Administrativo de Planeación - Gobernación Antioquia. (03 de 2024). *Estado Planes de Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Gobernación de Antioquia: <https://gobantioquia.maps.arcgis.com/apps/dashboards/101694ed7518473ab042afdc4d81cb25>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Portal territorial de Colombia*. Obtenido de gov.co: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/>

Forigua, H. C. (07 de 2021). *Criterios para la formulación y aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial por parte de los agentes gubernamentales del municipio de Tabio, Cundinamarca*. Obtenido de Repository Universidad Javeriana: <https://lc.cx/BBEnFU>

Gobernación de Antioquia . (13 de 09 de 2013). *Lineamientos de ordenación territorial para Antioquia*. Obtenido de Antioquia la más educada: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Antioquia%20Sep_2013.pdf

Gobernación de Antioquia. (12 de 2017). *Generalidades para la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial*. Obtenido de antioquia.gov: <https://antioquia.gov.co/images/PDF2/Planeacion/PEI/CARTILLA%201.pdf>

Gobernación de Antioquia. (20 de 06 de 2023). *Mapa de Procesos* . Obtenido de Isolución: <https://lc.cx/r3MNWI>

Guerrero, S. M. (2019). *Repository Universidad Javeriana*. Obtenido de EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL UN PROBLEMA DE ECONOMÍA INSTITUCIONAL: <https://lc.cx/Y70H-K>

IEU. (2017). *Seminario internacional de ordenamiento territorial en Colombia: alcances y retos de los POT*. Obtenido de Universidad Nacional de Colombia: <https://lc.cx/n7sJNn>

Minvienda. (03 de 2024). *Estrategia de asistencia técnica OT*. Medellín Antioquia: Ministerio de vivienda, ciudad y territorio de Colombia .

Montoya Gallego, E., & Carmona Londoño, L. S. (12 de 2020). La planeación del Oriente Antioqueño: El camino hacia la gran región. *Lectura territorial del oriente cercano antioqueño*, 16-36.

- MVCT, & IEU, U. (12 de 2017). *"20 años de Ordenamiento Territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales"*. Obtenido de Unimedios : <https://lc.cx/EWGC12>
- Ortiz Moreno, M. L., & Rodrigues Pires, J. S. (22 de 09 de 2013). *Orinoquia -Universidad de los Llanos*. Obtenido de Aplicación de la legislación ambiental y territorial en municipios capitales: Estudio de caso Villavicencio (Colombia): <https://orinoquia.unillanos.edu.co/index.php/orinoquia/article/view/308/866>
- Perez, M. V. (19 de 10 de 2010). *Revista UPTC*. Obtenido de El ordenamiento territorial en Colombia a través del tiempo: <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1736/1731>
- Ramírez Gaviria, J. J. (2024). *Acompañamiento Mpios POT*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Rengifo, J. A. (05 de 2012). *XII Coloquio Internacional de Geocrítica - Universidad Nacional de Colombia*. Obtenido de EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN COLOMBIA “TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO”: <https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/04-J-Rengifo.pdf>
- Santaella Quintero, H. (2018). *Los planes de ordenamiento territorial departamental: beneficios y riesgos de un instrumento clave para la ordenación del territorio en Colombia*. Obtenido de Revista Digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia N°20 PP 57-94: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5460/6654>