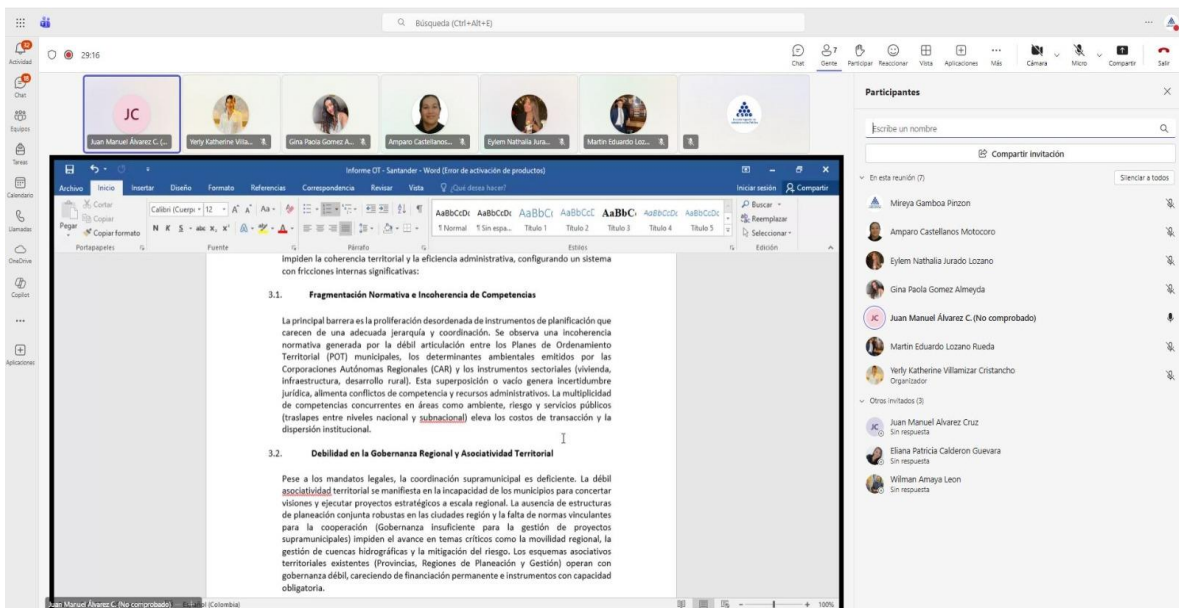
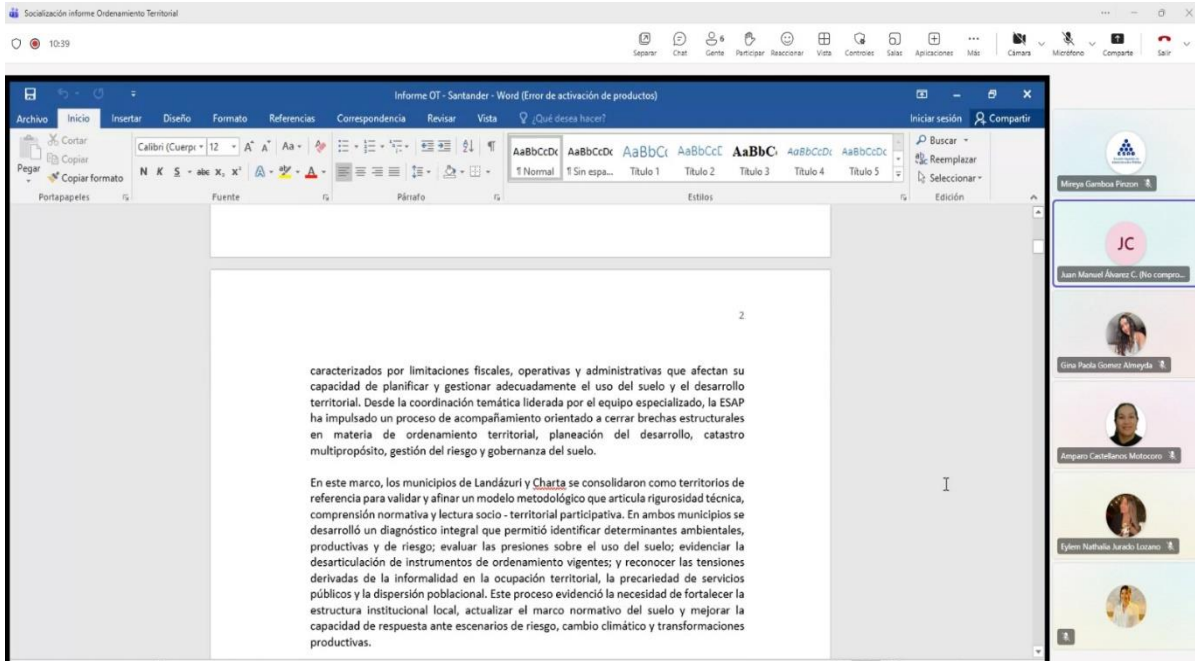


PRESENTACIÓN INFORME OT – SANTANDER.

El día 27 de noviembre de 2025 en horas de la mañana se llevo a cabo la presentación del informe sobre Ordenamiento Territorial en Santander, documento que se entregó vía correo electrónico el 24 de noviembre de 2025.



01:05:28

Búsqueda (Ctrl+AB+E)

Chat 7 Participar Reaccionar Vista Aplicaciones Más Cámara Micro Compartir Salir

Participantes

Escribe un nombre

Compartir invitación

En esta reunión (7)

Mirya Gamba Pinzon

Amparo Castellanos Motocoro

Eyem Nathalia Jurado Lozano

Gina Paola Gomez Almeida

Juan Manuel Álvarez C. (No comprobado)

Martin Eduardo Lozano Rueda

Yafly Katherine Villamizar Crislancho Organizador

Otros invitados (3)

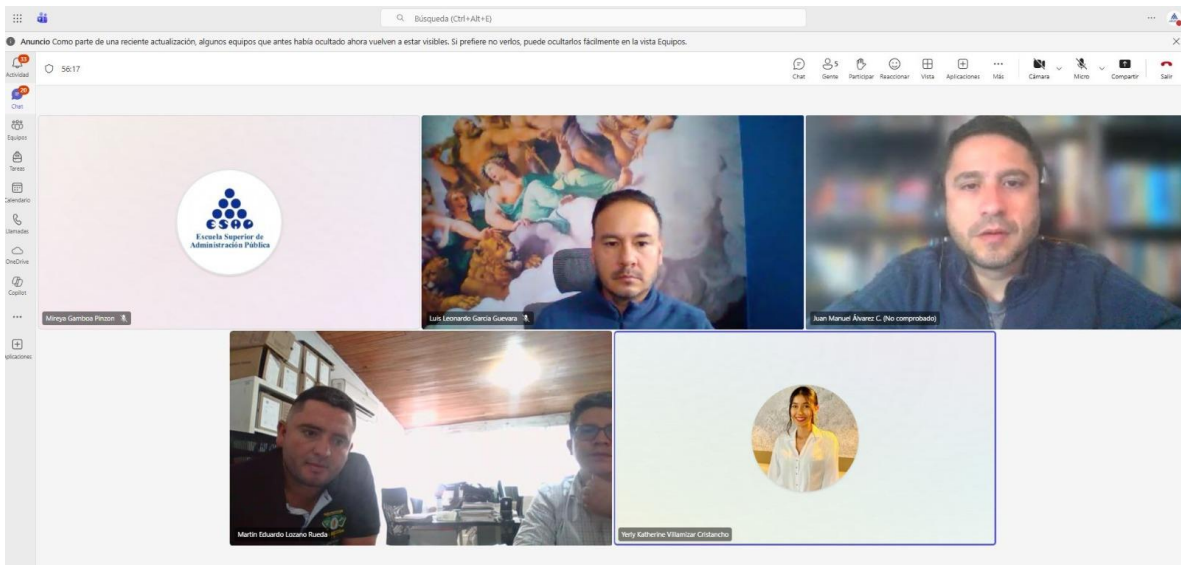
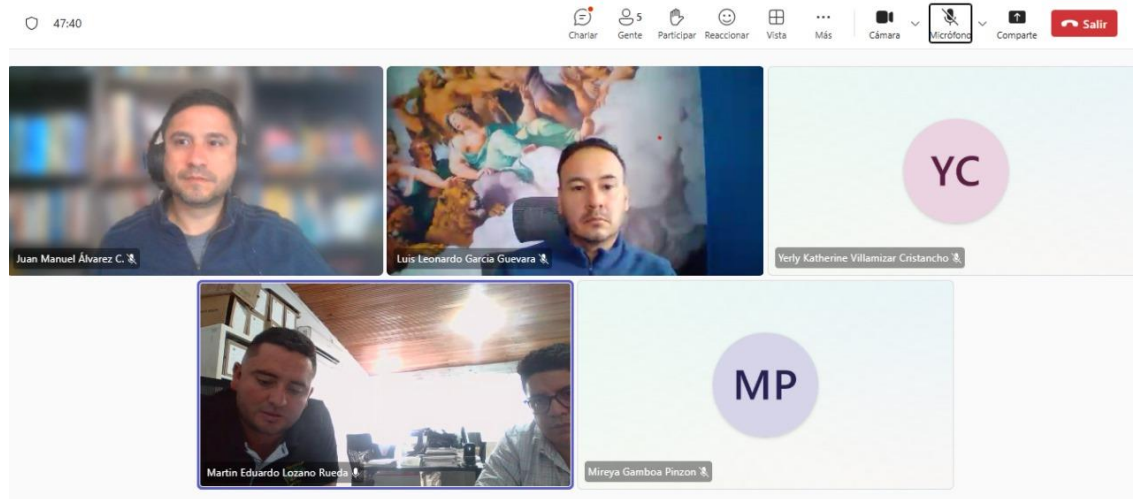
Juan Manuel Álvarez Cruz Sin respuesta

Elana Patricia Calderon Guevara Sin respuesta

Wilman Amaya Leon Sin respuesta

SOCIALIZACIÓN DOCUMENTO FINAL - LANDÁZURI

El día 27 de noviembre de 2025 se llevó a cabo reunión virtual de socialización con la Secretaría de Planeación de Landázuri, para presentar el documento final de recomendaciones en Ordenamiento Territorial para el municipio. El libro sobre prospectiva fue entregado personalmente por el profesional especializado.



Bucaramanga, noviembre de 2025

Doctor

WILMAN AMAYA LEÓN

Director Territorial Santander

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP

wilman.amaya@esap.edu.co

Referencia: INFORME ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN SANTANDER.

Estimado Dr. Amaya,

La Dirección Territorial de Santander de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ha solicitado la elaboración del presente informe con el propósito de analizar las condiciones actuales del ordenamiento territorial en el departamento de Santander y orientar la planificación estratégica de la asistencia técnica para el año 2026. El documento consolida los avances alcanzados por la ESAP Territorial Santander en los procesos recientes de acompañamiento a los municipios, examina los desafíos estructurales que enfrentan las entidades territoriales, especialmente aquellas de quinta y sexta categoría, y formula una propuesta integral de intervención que permita fortalecer la capacidad institucional, mejorar la gestión del suelo y avanzar hacia modelos de desarrollo territorial modernos, sostenibles y coherentes con las necesidades del departamento.

Este informe se constituye en una hoja de ruta para orientar la acción institucional de la ESAP en el territorio, articulando soporte técnico, fortalecimiento administrativo y estrategias de gobernanza multinivel que contribuyan a cerrar las brechas de planificación y gestión que persisten en Santander.

1. INTRODUCCIÓN.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Territorial Santander ha venido desempeñando un papel determinante en el fortalecimiento institucional y técnico de los municipios del departamento, particularmente aquellos de quinta y sexta categoría,

caracterizados por limitaciones fiscales, operativas y administrativas que afectan su capacidad de planificar y gestionar adecuadamente el uso del suelo y el desarrollo territorial. Desde la coordinación temática liderada por el equipo especializado, la ESAP ha impulsado un proceso de acompañamiento orientado a cerrar brechas estructurales en materia de ordenamiento territorial, planeación del desarrollo, catastro multipropósito, gestión del riesgo y gobernanza del suelo.

En este marco, los municipios de Landázuri y Charta se consolidaron como territorios de referencia para validar y afinar un modelo metodológico que articula rigurosidad técnica, comprensión normativa y lectura socio - territorial participativa. En ambos municipios se desarrolló un diagnóstico integral que permitió identificar determinantes ambientales, productivos y de riesgo; evaluar las presiones sobre el uso del suelo; evidenciar la desarticulación de instrumentos de ordenamiento vigentes; y reconocer las tensiones derivadas de la informalidad en la ocupación territorial, la precariedad de servicios públicos y la dispersión poblacional. Este proceso evidenció la necesidad de fortalecer la estructura institucional local, actualizar el marco normativo del suelo y mejorar la capacidad de respuesta ante escenarios de riesgo, cambio climático y transformaciones productivas.

A partir de esta lectura integral, la ESAP formuló en Landázuri y Charta una serie de lineamientos estratégicos y recomendaciones prospectivas orientadas a modernizar la gestión territorial. Entre ellas se destacan: la incorporación de determinantes ambientales vinculantes; la delimitación y gestión del riesgo; la actualización de los instrumentos de ordenamiento (EOT, PBOT o POT, según aplique); la organización del suelo rural con enfoque productivo y de sostenibilidad; la necesidad de sistemas municipales de información territorial; y la articulación con lineamientos departamentales y normativas sectoriales en materia ambiental, minera, catastral y de desarrollo rural.

Este acompañamiento se sustentó en una metodología progresiva y adaptable al contexto de cada municipio, estructurada en cinco fases: (I) análisis institucional y de capacidades locales; (II) diagnóstico territorial; (III) evaluación de riesgos y oportunidades; (IV) formulación de escenarios de prospectiva; y (V) construcción de recomendaciones estratégicas para el corto, mediano y largo plazo. La aplicación de esta metodología permitió establecer un marco técnico común que puede ser replicado y escalado en otros municipios del departamento.

El trabajo desarrollado demuestra que la ESAP está en capacidad de consolidarse como un aliado fundamental para el desarrollo territorial de Santander. Su aporte futuro puede proyectarse en cuatro líneas estratégicas de alto impacto. La primera es el fortalecimiento técnico, apoyando a los municipios en la elaboración de diagnósticos territoriales, la implementación de sistemas de información, la actualización de POT,

PBOT o EOT, y la integración del catastro multipropósito y la formalización predial como plataformas de soporte para la toma de decisiones. La segunda línea consiste en robustecer las capacidades institucionales locales mediante formación continua, asistencia técnica especializada, creación de redes supramunicipales de planeación y desarrollo de protocolos departamentales para estandarizar los procesos de ordenamiento. La tercera línea se orienta a la estructuración de proyectos estratégicos como vivienda, riesgo, agua, movilidad rural, economía productiva y sostenibilidad, que permitan acceder a recursos del Sistema General de Regalías, cooperación internacional y financiación sectorial. Finalmente, la cuarta línea, en la estructuración de modelos interjurisdiccionales para la solución de problemáticas supramunicipales, definiendo estrategias que fortalezcan los esquemas asociativos en el departamento.

Gracias a esta visión integral, la ESAP no solo contribuye a resolver los rezagos actuales en planificación y gobernanza territorial, sino que se proyecta como un agente catalizador capaz de impulsar la transición hacia un modelo de desarrollo más equilibrado, sostenible e inclusivo en Santander, especialmente en aquellos municipios que más requieren apoyo para fortalecer su capacidad de gestión.

2. PLANEACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN COLOMBIA.

La ordenación del territorio, conforme a los principios doctrinales, consiste en planificar la distribución de la población, los usos del suelo y la localización del equipamiento y la infraestructura económica y social, de acuerdo con los objetivos globales de equilibrio territorial, desarrollo sostenible y protección ambiental. Como política de Estado, la ordenación territorial es un proceso integral y concertado orientado a configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio que refleje los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y ambiental definidos en el marco constitucional.

Aunque el principal instrumento de planeación es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), su alcance trasciende la regulación urbanística y se fundamenta en los tres ejes constitucionales que orientan la función pública del urbanismo en Colombia: (I) vivienda digna, (II) espacio público de calidad, y (III) protección ambiental.

2.1. Fundamentos Constitucionales del Ordenamiento Territorial

La Constitución Política de 1991 consagra las bases jurídicas que estructuran la intervención del Estado en el territorio. Entre los artículos más relevantes se destacan:

- Artículo 51 – Vivienda digna: obligación del Estado de promover soluciones habitacionales, VIS y mecanismos de financiación adecuados.
- Artículo 58 – Propiedad y función ecológica: reconocimiento de la propiedad privada, su función social y ecológica, y la primacía del interés público.

- Artículos 63 y 79 – Bienes de uso público y ambiente sano: protección reforzada de bienes colectivos y ecosistemas estratégicos.
- Artículo 82 – Espacio público y plusvalía: garantía institucional del espacio público y participación del Estado en la plusvalía generada por su acción urbanística.
- Artículo 311 – Competencia municipal en ordenamiento: facultad de ordenar el desarrollo del territorio y prestar servicios públicos esenciales.
- Artículo 313 – Competencia de los Concejos: reglamentar usos del suelo y vigilar actividades de construcción y enajenación de vivienda.

Estos preceptos establecen un régimen constitucional robusto que define los principios rectores del ordenamiento territorial y orienta la formulación de políticas e instrumentos de planificación.

2.2. Instrumentos de Ordenación y Desarrollo Territorial

El ordenamiento territorial colombiano se soporta en una arquitectura jurídico-administrativa que integra instrumentos sectoriales, territoriales y de planificación del desarrollo. El marco incluye:

2.2.1. Instrumentos de Ordenación del Territorio.

Ambientales:

- Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA).
- Ordenaciones forestales.
- Planes de manejo de áreas protegidas.
- Zonificaciones ambientales y de ecosistemas estratégicos.
- POMIUC y esquemas de ordenamiento especializados.

Gestión del riesgo.

- Planes de Gestión del Riesgo en sus tres escalas (nacional, departamental y municipal)

Culturales:

- Planes de manejo arqueológico.

Uso del suelo y estructura espacial:

- POT, PBOT y EOT
- Planes parciales, unidades de actuación urbanística, planes maestros de equipamiento, legalizaciones urbanísticas.
- Planes de ordenamiento departamental y metropolitanos.

2.2.2. Instrumentos de Planeación del Desarrollo que incluyen:

- Plan Nacional de Desarrollo

- Planes de desarrollo departamental y municipal
- PDET, PATR, planes regionales de competitividad
- PGIRS, planes de agua potable y saneamiento rural, planes de vías y transporte
- POSPR, planes productivos UPRA, instrumentos de reforma rural integral
- PEMP y planes de vida de pueblos indígenas

La amplitud de este ecosistema institucional refleja la complejidad del territorio colombiano, pero también genera superposiciones, vacíos de coordinación y dificultades en la ejecución y seguimiento de los instrumentos.

2.3. **Articulación Interinstitucional y Desafíos del Sistema Territorial**

Aunque la Constitución asigna a los municipios la facultad de regular el uso del suelo, el ordenamiento territorial implica la concurrencia de múltiples actores: departamentos, áreas metropolitanas, corporaciones autónomas regionales, ministerios sectoriales, Parques Nacionales y entidades del nivel central. Esta multiplicidad ha configurado un esquema institucional fragmentado que dificulta la articulación normativa, técnica y operativa en la gestión del territorio.

El *Urban Policy Review* realizado por la OCDE y el Ministerio de Vivienda identifica cinco desafíos estructurales que limitan la eficacia del modelo colombiano:

1. Procesos lentos y fragmentados de revisión de POT, producto de insuficiente capacidad técnica, escasez de estudios de riesgo, dificultades para formular proyectos y baja coordinación institucional.
2. Baja ejecución de POT y uso limitado de instrumentos de gestión, como plusvalías, cargas urbanísticas y mecanismos de financiación.
3. Obstáculos en la implementación del catastro multipropósito, lo que impide disponer de información predial confiable y actualizada.
4. Capacidad limitada del Estado para orientar el desarrollo territorial, especialmente en municipios pequeños y con restricciones fiscales.
5. Incumplimiento sistemático de metas de los POT, debido a ausencia de información base, trámites administrativos lentos y dificultades de seguimiento.
6. Déficit habitacional persistente y proliferación de urbanizaciones ilegales, fruto de un marco preventivo débil y una alta presión urbana.

Estos retos ponen en evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, consolidar sistemas de información territorial interoperables y actualizar los instrumentos de planificación en coherencia con las demandas contemporáneas del desarrollo urbano y rural.

El ordenamiento territorial en Colombia exige una respuesta institucional más robusta, coherente y basada en evidencia. La combinación de acelerada urbanización, presión sobre recursos estratégicos, fragmentación normativa y baja capacidad territorial constituye un escenario complejo que requiere rediseñar procesos de planeación, fortalecer la gobernanza multinivel y garantizar la implementación efectiva de los instrumentos existentes. Solo así será posible avanzar hacia territorios equilibrados, sostenibles y competitivos.

3. RETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA.

El marco operativo y normativo actual se caracteriza por una serie de barreras que impiden la coherencia territorial y la eficiencia administrativa, configurando un sistema con fricciones internas significativas:

3.1. Fragmentación Normativa e Incoherencia de Competencias

La principal barrera es la proliferación desordenada de instrumentos de planificación que carecen de una adecuada jerarquía y coordinación. Se observa una incoherencia normativa generada por la débil articulación entre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales, los determinantes ambientales emitidos por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los instrumentos sectoriales (vivienda, infraestructura, desarrollo rural). Esta superposición o vacío genera incertidumbre jurídica, alimenta conflictos de competencia y recursos administrativos. La multiplicidad de competencias concurrentes en áreas como ambiente, riesgo y servicios públicos (traslapes entre niveles nacional y subnacional) eleva los costos de transacción y la dispersión institucional.

3.2. Debilidad en la Gobernanza Regional y Asociatividad Territorial

Pese a los mandatos legales, la coordinación supramunicipal es deficiente. La débil asociatividad territorial se manifiesta en la incapacidad de los municipios para concertar visiones y ejecutar proyectos estratégicos a escala regional. La ausencia de estructuras de planeación conjunta robustas en las ciudades región y la falta de normas vinculantes para la cooperación (Gobernanza insuficiente para la gestión de proyectos supramunicipales) impiden el avance en temas críticos como la movilidad regional, la gestión de cuencas hidrográficas y la mitigación del riesgo. Los esquemas asociativos territoriales existentes (Provincias, Regiones de Planeación y Gestión) operan con gobernanza débil, careciendo de financiación permanente e instrumentos con capacidad obligatoria.

3.3. **Descoordinación Política y Baja Concurrencia Nacional**

La gestión territorial está inherentemente sujeta a factores políticos que obstaculizan la cooperación institucional. La falta de continuidad administrativa y las agendas políticas de corto plazo socavan los acuerdos de largo plazo. Además, el apoyo descoordinado del Gobierno Nacional es ineficiente; las instancias formales de articulación (Ministerios, DNP, IGAC, UPRA) no logran ofrecer una asistencia técnica coherente y territorializada, generando baja concurrencia en proyectos de impacto regional y afectando el principio de coordinación administrativa.

3.4. **Precariedad Fiscal y Capacidad Institucional Local**

La debilidad fiscal y baja autonomía tributaria de las entidades territoriales constituye un freno directo a la implementación de los POT. Una estructura tributaria limitada y una precaria capacidad de recaudo inhiben la inversión necesaria en infraestructura, la actualización del catastro multipropósito y la financiación de los instrumentos de gestión del suelo. A esta limitación financiera se suma la insuficiencia de humano cualificado y permanente en los municipios, lo que compromete la formulación técnica, el seguimiento y la ejecución de los complejos instrumentos de ordenamiento.

Retos Impostergables para una Política Territorial Moderna

Superar los obstáculos descritos exige una reforma estructural y un compromiso político sostenido, con el fin de alinear el sistema de OT con los desafíos del siglo XXI:

Fortalecimiento de la Gobernanza Regional Vinculante. El principal reto jurídico es dotar a los esquemas de asociatividad de capacidad vinculante y herramientas financieras propias. Se requiere una arquitectura legal que trascienda la mera declaración de intenciones y permita la toma de decisiones obligatorias en asuntos supramunicipales, facilitando la gestión integrada de la ciudad-región.

Reforma Normativa y Arqueología Institucional. Es imperativo realizar una arqueología normativa del Estado para sanear el marco legal, corrigiendo duplicidades, superposiciones y vacíos entre entidades. Esto debe culminar en una reforma de la Ley 388 de 1997, orientada a crear un marco más flexible, comprensible y diferenciado que reconozca la diversidad regional y la capacidad institucional disímil de los municipios. La coherencia entre POT, POMCA, Catastro Multipropósito y demás instrumentos es un requisito sine qua non para la seguridad jurídica.

Sostenibilidad Financiera y Fiscal Territorial. El reto de la reforma tributaria articulada busca fortalecer la autonomía fiscal de departamentos y municipios, aumentando los recursos propios y modernizando los estatutos fiscales. Paralelamente, es crucial modernizar los instrumentos de gestión y financiación del suelo para lograr la captura de valor (plusvalía) y garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios, proporcionando una fuente constante de financiación para el desarrollo urbano.

Integración de la Sostenibilidad y la Ruralidad. El ordenamiento debe superar su enfoque predominantemente urbano. Esto implica:

- Protección Estratégica del Suelo: Prohibir la urbanización del suelo rural y crear un régimen de protección para los suelos de producción agrícola equivalente al de los determinantes ambientales.
- Gestión Ambiental y del Riesgo: La articulación con autoridades ambientales debe ser efectiva, garantizando la integración de los estudios de riesgo y mitigando la ocupación indebida.
- Inclusión de la Ruralidad: La UPRA debe integrarse plenamente al sistema, reconociendo la vivienda campesina, la cultura rural y la relación campo-ciudad como elementos centrales del modelo de ocupación territorial.

Abordaje de los Desafíos Urbanos Contemporáneos. La Ley 388/97 resulta insuficiente ante fenómenos como el incremento de la informalidad urbana , la ampliación de los cinturones de pobreza , el déficit habitacional y la inseguridad urbana . El reto es generar un marco regulatorio integral para los asentamientos humanos , priorizando el mejoramiento integral y la dignificación de la vivienda como derecho, cumpliendo de manera efectiva los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana .

El ordenamiento territorial en Colombia se encuentra en una encrucijada histórica. La superación de la dispersión institucional y la fragmentación normativa no es solo una tarea técnica, sino un imperativo político que requiere voluntad y liderazgo territorial con visión de largo plazo. El país necesita construir un proyecto territorial de Nación que trascienda los ciclos de gobierno. Asumir los retos de fortalecimiento fiscal, reforma normativa, gobernanza regional vinculante e integración de la ruralidad y el riesgo es la única vía para garantizar territorios más justos y competitivos, y para que la ciudadanía ejerza efectivamente el control social y la participación en la construcción de su entorno.

4. MUNICIPIOS PDET.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) constituyen uno de los pilares de la reforma rural integral establecida en el Acuerdo Final de Paz. Su objetivo es

transformar de manera estructural los territorios más afectados por la pobreza, la debilidad institucional, la presencia de economías ilícitas y el conflicto armado. En estos municipios, el ordenamiento territorial adquiere un carácter estratégico, al convertirse en el instrumento que articula la planificación del uso del suelo con la construcción de paz, el acceso a derechos y la integración productiva.

Colombia cuenta con 170 municipios PDET, muchos de ellos ubicados en regiones con baja capacidad institucional, altos niveles de informalidad en el uso del suelo, rezago en infraestructura básica y limitaciones históricas en materia catastral y de planificación rural. Para el departamento de Santander, los municipios incluidos en el enfoque PDET requieren fortalecer sus instrumentos de ordenación, especialmente en áreas rurales dispersas donde la ausencia de planificación ha profundizado inequidades y limitaciones en la prestación de servicios esenciales.

Sin embargo, es de manifestar que el departamento de Santander no cuenta con municipios PDET.



Los territorios PDET están organizados en

16 subregiones

170 municipios

11 mil veredas

5. CATEGORIZACIÓN DE MUNICIPIOS EN SANTANDER.

El departamento de Santander presenta una estructura territorial compuesta mayoritariamente por municipios de sexta categoría, acompañados únicamente por dos municipios de quinta categoría: Lebrija y San Gil. Esta configuración refleja las profundas

desigualdades fiscales, demográficas e institucionales entre los distintos territorios del departamento.

De acuerdo con la Ley 617 de 2000 y las resoluciones anuales de categorización, más del 93% de los municipios santandereanos pertenecen a la categoría con menor capacidad fiscal y administrativa. Esta realidad incide directamente en la posibilidad de formular, actualizar y ejecutar instrumentos de ordenamiento territorial (POT, PBOT y EOT), así como en la adopción de políticas públicas necesarias para orientar el desarrollo urbano y rural.

En contextos de baja capacidad técnica, alta dispersión territorial, precariedad fiscal y rezagos en información catastral, el ordenamiento territorial se convierte en un desafío mayor. Este capítulo presenta un diagnóstico sobre las condiciones actuales y plantea los retos estratégicos para avanzar hacia una planificación efectiva e inclusiva en estos municipios.

5.1. Configuración territorial de los municipios de quinta y sexta categoría.

Conforme al Artículo 7° de la Ley 1551 de 2012 mediante el cual se modifica el artículo 6° de la Ley 136 de 1994 plantea que los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica, Expresa mente la norma establece las siguientes categorías:

Tabla 59. Requisitos Legales: Categorización de Municipios

GRUPO	CATEGORÍA	POBLACIÓN	ICLD ANUALES	IMPORTANCIA ECONÓMICA
GRANDES MUNICIPIOS	ESPECIAL	Superior o igual a 500.001 habs.	Superior a 400.000 SMLMV	Grado uno
	PRIMERA	Entre 100.001 y 500.000 habs.	Superiores a 100.000 y hasta 400.000 SMLMV	Grado dos
MUNICIPIOS INTERMEDIOS	SEGUNDA	Entre 50.001 y 100.000 habs.	Superiores a 50.000 y hasta 100.000 SMLMV	Grado tres
	TERCERA	Entre 30.001 y 50.000 habs.	Superiores a 30.000 y hasta 50.000 SMLMV	Grado cuatro.
	CUARTA	Entre 20.001 y 30.000 habs.	Superiores a 25.000 y hasta 30.000 SMLMV	Grado cinco
MUNICIPIOS BÁSICOS	QUINTA	Entre 10.001 y 20.000 habs.	Superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLMV.	Grado seis
	SEXTA	Igual o inferior a 10.000 habs.	No superiores a 15.000 SMLMV	Grado siete

Fuente: Equipo LOTSA, 2014.

Municipios de Quinta Categoría en Santander (2025)

- Lebrija
- San Gil

Ambos municipios, aunque con mayor desarrollo relativo, comparten las presiones estructurales derivadas del crecimiento urbano acelerado, conflictos sobre uso del suelo, informalidad y necesidad de actualización de sus instrumentos de ordenamiento.

Municipios de Sexta Categoría en Santander

Aguada, Albania, Aratoca, Barbosa, Barichara, Betulia, Bolívar, Cabrera, California, Capitanejo, Carcasí, Cepitá, Cerrito, Charalá, Charta, Chipatá, Cimitarra, Concepción, Confines, Contratación, Coromoro, Curití, El Carmen de Chucurí, El Guacamayo, El Peñón, El Playón, Encino, Enciso, Florián, Galán, Gámbita, Guaca, Guadalupe, Guapotá, Guavatá, Güepsa, Hato, Jesús María, Jordán, La Belleza, Landázuri, La Paz, Los Santos, Macaravita, Málaga, Matanza, Mogotes, Molagavita, Ocamonte, Oiba, Onzaga, Palmar, Palmas del Socorro, Páramo, Pinchote, Puente Nacional, Puerto Parra, Puerto Wilches, Rionegro, Sabana de Torres, San Andrés, San Benito, San Joaquín, San José de Miranda, San Miguel, San Vicente de Chucurí, Santa Bárbara, Santa Helena del Opón, Simacota, Socorro, Suaita, Sucre, Suratá, Tona, Valle de San José, Vélez, Vetas, Villanueva y Zapatoca.

Estos municipios presentan una alta heterogeneidad geográfica, social y económica, pero comparten problemas estructurales que limitan sus capacidades para gestionar el ordenamiento territorial.

5.2. Realidades Territoriales de los Municipios de Quinta y Sexta Categoría en Santander.

Los municipios de quinta y sexta categoría en Santander enfrentan un conjunto estructural de limitaciones que condicionan su capacidad de gestión, planificación y desarrollo territorial. Estas realidades, ampliamente documentadas tanto en los ejercicios recientes de asistencia técnica de la ESAP —incluyendo experiencias en Landázuri y Charta— como en el diagnóstico oficial del Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027, convergen en seis dimensiones críticas: capacidad institucional, vigencia normativa, vulnerabilidad socioeconómica, debilidad catastral, conflictos de uso del suelo y articulación interinstitucional deficiente. Lo anterior configura un escenario que exige intervenciones integrales, sostenidas y técnicamente orientadas.

- *Desactualización estructural de los instrumentos de ordenamiento*

La mayoría de los municipios de menor categoría mantienen POT, PBOT o EOT vencidos por más de una década, sin revisiones técnicas ni incorporaciones de determinantes ambientales, de riesgo o de cambio climático. Esta situación se evidencia en el propio PDD, que reconoce la necesidad urgente de actualizar los Esquemas de Ordenamiento Territorial en los municipios del departamento.

La desactualización genera cuatro efectos críticos:

- Desalineación con los lineamientos nacionales de POT Moderno, catastro multipropósito y gestión del riesgo.
- Dificultad para acceder a recursos del Sistema General de Regalías debido a la falta de planes vigentes y proyectos estructurados.
- Inconsistencias en la zonificación ambiental y en la delimitación del suelo rural–urbano.
- Limitaciones para definir cargas urbanísticas, usos del suelo y proyectos de renovación o expansión.

Los casos de Landázuri y Charta, donde la ESAP adelantó ejercicios recientes, demuestran que el rezago no es aislado sino estructural: modelos normativos obsoletos, bases cartográficas incompletas y determinantes ambientales desactualizados, que impiden a los municipios orientar procesos ordenados de ocupación del territorio.

- *Baja capacidad fiscal y administrativa*

El análisis del PDD evidencia que la Gobernación debe proporcionar asistencia técnica integral a los 87 municipios en ordenamiento territorial, planificación, sistemas de información, formulación de proyectos y regalías (metas de asistencia integral), lo cual confirma la fragilidad institucional de la mayoría de municipios del departamento. Los municipios de quinta y sexta categoría presentan:

- Estructuras administrativas mínimas y alta rotación del personal técnico.
- Baja capacidad para formular y estructurar proyectos de inversión.
- Limitado cumplimiento de metas de gestión, desempeño administrativo y eficiencia, tal como muestran los estudios departamentales y los análisis previos de la ESAP.
- Dependencia casi total del SGP y SGR, lo que restringe la inversión autónoma en planificación, catastro y gestión del desarrollo urbano.

Este panorama explica la incapacidad recurrente para contratar estudios especializados, mantener actualizados los instrumentos de ordenamiento, implementar instrumentos de gestión del suelo y ejecutar planes derivados de los POT.

- *Vulnerabilidad social, económica y ambiental*

La vulnerabilidad territorial se expresa en déficits múltiples que afectan la calidad de vida y la sostenibilidad del desarrollo. El PDD sintetiza diversos retos estructurales, entre ellos:

- Déficits habitacionales cuantitativos y cualitativos, con líneas base del 5,9 % y 22,6 % respectivamente, que requieren intervenciones masivas en vivienda y mejoramiento integral del hábitat.
- Acceso desigual a servicios básicos: coberturas de acueducto (84,86 %) y alcantarillado (75,79 %), con brechas marcadas en zonas rurales dispersas.
- Problemas ambientales derivados de la contaminación hídrica, escasez de agua y deforestación, señalados como prioridades por las comunidades en los ejercicios de participación provincial e incluidos en el diagnóstico de sostenibilidad del PDD.
- Riesgos naturales y antrópicos en aumento, sin incorporación efectiva en la planificación territorial municipal.
- Limitaciones en empleo, productividad rural y conectividad, especialmente en municipios apartados, donde se reconoce la necesidad de fortalecer cadenas productivas, infraestructura turística y proyectos rurales de inclusión económica.

Esta condición de vulnerabilidad se agrava por la inexistencia de planificación actualizada, lo que dificulta la priorización y canalización de inversiones públicas.

- *Debilidades catastrales y falta de información base*

El PDD establece como prioridad estratégica mejorar la calidad estadística y la información territorial, con metas orientadas al fortalecimiento de sistemas de información, mecanismos estadísticos y estrategias de gestión de registros administrativos. Ello evidencia la existencia de brechas significativas de información territorial en los municipios de menor categoría, especialmente:

- Catastros desactualizados, incompletos o con baja cobertura rural.
- Limitada interoperabilidad entre información física, jurídica y económica del territorio.
- Falta de insumos cartográficos para delimitar usos del suelo, áreas protegidas, áreas de riesgo y potencialidades productivas.
- Dificultades para establecer capacidad fiscal mediante recaudo predial eficiente.

Estas deficiencias comprometen la seguridad jurídica, el recaudo territorial, la planificación basada en evidencia y el diseño de proyectos estratégicos.

- *Conflictos de uso del suelo y presiones socio ambientales*

El PDD reconoce que el departamento presenta 62,44 % del territorio en conflicto de uso del suelo e incorpora como meta reducirlo en el cuatrienio. En los municipios más pequeños, este fenómeno es más agudo debido a la débil gobernanza territorial y a prácticas productivas como:

- Agricultura de baja tecnificación.
- Ganadería extensiva con impactos sobre bosques y microcuencas.
- Minería informal, particularmente en provincias como Soto Norte.
- Ocupación urbana espontánea e informal en cabeceras y suelos rurales.

Los conflictos generan tensiones socio ambientales, degradación de ecosistemas estratégicos y riesgos para el abastecimiento hídrico y la resiliencia climática. La ausencia de instrumentos de ordenamiento actualizados impide una adecuada regulación y control del uso del suelo.

- *Dificultades de articulación interinstitucional*

El PDD señala la necesidad de servicios de información integrados, fortalecimiento de la gobernanza territorial y asistencia técnica constante a los municipios. La falta de articulación entre municipios, Gobernación, CAR, IGAC y entidades sectoriales limita la capacidad de orientar decisiones colectivas sobre el territorio. Esto se agrava por:

- Inexistencia de visiones supramunicipales consolidadas.
- Baja coordinación para estructurar proyectos regionales (vías, turismo, agua potable, ambiente).
- Limitado aprovechamiento de los programas departamentales de asistencia técnica, pese a su disponibilidad formal.

La Gobernación reconoce esta brecha mediante la creación de estrategias como la Acción Unificada para centralizar datos e información territorial y la asistencia integral para los 87 municipios, evidenciando que la articulación institucional es una necesidad prioritaria.

Las realidades de los municipios de quinta y sexta categoría de Santander demuestran una combinación de rezago normativo, debilidad fiscal, vulnerabilidad social y ambiental, insuficiencia de información territorial y problemas de articulación institucional. Estas condiciones limitan su capacidad de desarrollo y requieren un enfoque integral que

combine asistencia técnica continua, actualización normativa, fortalecimiento catastral, inversión social y modernización de su gobernanza territorial.

6. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN DE LA ESAP TERRITORIAL SANTANDER PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS DE QUINTA Y SEXTA CATEGORÍA

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Territorial Santander, en cumplimiento de su misión constitucional de fortalecer las capacidades de administración pública en el territorio, se encuentra en una posición estratégica para liderar un proceso de transformación estructural del ordenamiento territorial en los municipios del departamento. Su experiencia reciente en Landázuri y Charta —dos municipios representativos de los rezagos administrativos, la dispersión geográfica y las complejidades socio ambientales de Santander— demuestra la capacidad de la entidad para articular rigor técnico, enfoque territorial diferenciado y fortalecimiento institucional.

Sobre esta base, la ESAP plantea una intervención integral estructurada en cuatro líneas estratégicas, plenamente alineadas con sus competencias y con los desafíos reales del sistema territorial colombiano: (1) fortalecimiento técnico; (2) fortalecimiento institucional; (3) estructuración de proyectos estratégicos; y (4) desarrollo de modelos interjurisdiccionales y esquemas asociativos. Estas líneas permiten responder, de manera concreta, a los déficits identificados en los municipios de menor categoría del departamento, así como a las falencias sistémicas del modelo nacional de ordenación del territorio.

Línea Estratégica 1. Fortalecimiento Técnico en Ordenamiento Territorial y Gestión de la Información

La desactualización de POT, PBOT y EOT, la precariedad de la información catastral, las brechas en cartografía y la ausencia de sistemas de información territorial son las causas estructurales que impiden que los municipios planifiquen de manera adecuada su desarrollo urbano y rural. Este rezago afecta el acceso a recursos del SGR, la capacidad para ejecutar proyectos estructurados y la respuesta frente a riesgos naturales y antrópicos.

El objetivo es generar apoyo en alianza con la Gobernación de Santander y entidades del orden nacional, para dotar a los municipios de herramientas técnicas, insumos cartográficos, diagnósticos rigurosos y capacidades analíticas que permitan formular, actualizar e implementar los instrumentos de ordenamiento territorial con base en información confiable, interoperable y actualizada. Los siguientes son los componentes de intervención:

1. Actualización y revisión técnica de POT, PBOT y EOT
 - Acompañamiento metodológico en etapas de diagnóstico, formulación, seguimiento y revisión excepcional.
 - Incorporación de determinantes ambientales, del riesgo, cambio climático y suelo de protección.
 - Inclusión de componentes rurales productivos coherentes con directrices UPRA, POMCA y POTS.
2. Implementación de Sistemas Municipales de Información Territorial (SMIT)
 - Diseño de plataformas de información interoperables con IGAC, CAR, Gobernación y DNP.
 - Protocolos para manejo de datos geográficos, series históricas y registros administrativos.
3. Acompañamiento en Catastro Multipropósito
 - Apoyo técnico para procesos de actualización, formación y conservación catastral.
 - Asesoría en integración catastro–registro, avalúos, base gravable y gestión predial.
4. Gestión del riesgo y ordenamiento territorial
 - Integración de estudios de amenaza, vulnerabilidad y exposición dentro de los OT.
 - Ajustes normativos para zonas de amenaza alta, retiros, rondas hídricas y áreas críticas.

Los resultados esperados serán la consecución de diagnósticos territoriales rigurosos la actualización de los instrumentos de ordenamiento de conformidad con la normativa actual actualización catastral (información cartográfica y alfanumérica), interoperable y disponible para la toma de decisiones; y estructuración de bases técnicas para el acceso a regalías y financiación externa.

Línea Estratégica 2. Fortalecimiento Institucional y Gobernanza Territorial

La principal barrera del ordenamiento territorial en Santander es la debilidad institucional: estructuras pequeñas, alta rotación del talento humano, bajo recaudo, mínima capacidad técnica, dificultades en gestión documental y limitada articulación interinstitucional. Esta fragilidad se agrava por la fragmentación normativa y la inestabilidad política, que obstaculizan la ejecución continua de políticas territoriales.

Reforzar las capacidades de gestión, planificación, coordinación y gestión administrativa de los municipios mediante formación especializada, asistencia técnica continua y creación de redes supramunicipales. Con el objetivo de cumplir con el objetivo, se plantean los siguientes componentes de intervención:

1. Programas de formación continua para servidores públicos
 - OT, catastro multipropósito, gestión del riesgo, planificación del desarrollo, regalías y contratación.
 - Ruta formativa certificada por la ESAP.
2. Acompañamiento institucional permanente
 - Mesas técnicas trimestrales con municipios, Gobernación y CAR.
 - Diseño de protocolos institucionales para la gestión del OT y el manejo de información territorial.
3. Creación de redes supramunicipales de planeación
 - Mesas provinciales de planificación territorial.
 - Articulación con Provincias Administrativas, Esquemas Asociativos y Regiones de Planeación y Gestión.
4. Estandarización de procesos y lineamientos técnicos departamentales
 - Manual metodológico de OT para municipios de quinta y sexta categoría.
 - Protocolos para articulación de POT–POMCA–catastro.

La presente línea pretende la creación de capacidades institucionales consolidadas y permanentes, una gobernanza territorial multinivel funcional y estable con una red departamental de planeación activa y articulada con base en protocolos técnicos y administrativos aplicados de manera uniforme en el territorio comprendiendo las diferencias de cada uno de los territorios.

Línea Estratégica 3. Estructuración de Proyectos Estratégicos de Inversión Territorial

Los municipios de menor categoría enfrentan grandes limitaciones para estructurar proyectos bajo metodologías, lo cual restringe su capacidad de acceder a financiación nacional. La falta de estudios de prefactibilidad y factibilidad, así como la carencia de información técnica, limita la implementación del POT y el cierre de brechas de infraestructura.

En ese contexto, la ESAP puede apoyar a los municipios en la concepción, formulación y estructuración de proyectos de alto impacto en vivienda, agua, saneamiento básico, movilidad rural, gestión del riesgo, ambiente y competitividad, para facilitar el acceso a recursos del Sistema General de Regalías, cooperación internacional y financiación sectorial teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Oficina ESAP de Estructuración de Proyectos
 - Acompañamiento para la preparación de proyectos SGR.
 - Banco departamental de proyectos priorizados con enfoque territorial.
2. Proyectos estratégicos territoriales
 - Infraestructura de agua y saneamiento.

- Mejoramiento integral de barrios y vivienda rural y urbana.
 - Infraestructura productiva rural, vías terciarias y logística.
 - Proyectos ambientales y de restauración eco sistémica.
3. Apoyo para estudios de riesgo y adaptación al cambio climático
- Integración de escenarios de amenaza en proyectos de infraestructura.
 - Enlace entre gestión del riesgo y inversión territorial.

La intervención busca mayor acceso de los municipios a recursos del SGR, generar una cartera sólida de proyectos estratégicos priorizados e implementación efectiva de los POT a través de inversión pública.

Línea Estratégica 4. Modelos Interjurisdiccionales y Esquemas Asociativos para la Gestión Supramunicipal

La presenta línea busca desarrollar estrategias y modelos de gobernanza territorial que permitan a los municipios gestionar de manera conjunta problemas supramunicipales, mediante esquemas asociativos fortalecidos, visiones integradas y planificación regional.

Las dinámicas territoriales —cuencas hídricas, movilidad, turismo, riesgo, minería, conectividad y cadenas productivas— desbordan los límites municipales. Sin embargo, los esquemas asociativos existentes carecen de capacidades técnicas, financiación y competencias vinculantes. La ESAP está en capacidad de suplir este vacío mediante modelos replicables de gobernanza regional.

1. Diseño de modelos de gestión interjurisdiccional
 - Cuencas hidrográficas compartidas.
 - Sistemas de movilidad regional.
 - Regiones turísticas, productivas y agrícolas.
2. Fortalecimiento de Provincias Administrativas y de Planificación
 - Asesoría en planes provinciales de desarrollo.
 - Construcción de visiones regionales integradas.
3. Protocolos de cooperación y gobernanza vinculante
 - Mecanismos de decisión multiactor y multiescalar.
 - Acuerdos de acción conjunta para problemas estructurales.

Con lo anterior se buscar fortalecer los esquemas asociativos con mayor capacidad de acción, generar soluciones supramunicipales para problemáticas complejas y mayor coherencia territorial y eficiencia administrativa.

7. CONCLUSIÓN.

La ESAP Territorial Santander se encuentra en una posición privilegiada para liderar un proceso de transformación territorial en los municipios de quinta y sexta categoría. Su experiencia acumulada, su capacidad técnica y su mandato institucional la convierten en un actor determinante para cerrar las brechas históricas de planificación, información, gobernanza y financiación. Las cuatro líneas estratégicas aquí propuestas constituyen un modelo integral, replicable y sostenible que permitirá a Santander avanzar hacia un sistema territorial más competitivo, sostenible y equitativo.

Agradezco su atención y quedo atento a su respuesta.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juan Manuel Álvarez Cruz'. The signature is fluid and cursive. To the right of the signature, there is a faint, vertically oriented stamp or watermark that is partially obscured and difficult to read.

JUAN MANUEL ÁLVAREZ CRUZ

Abogado en Derecho Urbano y Ordenamiento Territorial