

**PROYECTO DE DISEÑO URBANO-PAISAJÍSTICO, ESTUDIOS AMBIENTALES,  
MODIFICACIÓN EOT Y ESTUDIOS Y DISEÑOS DE INFRAESTRUCTURA  
PARA EL NUEVO CASCO URBANO DE GRAMALOTE  
CONTRATO N° 165/2013**



**MEMORIA JUSTIFICATIVA  
REVISIÓN EXCEPCIONAL DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL MUNICIPIO DE GRAMALOTE, NORTE DE SANTANDER**

**SAN JOSÉ DE CÚCUTA, AGOSTO DE 2014**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	5
1 ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES PREVIAS.....	6
2 RAZONES DE NECESIDAD, CONVENIENCIA Y PROPOSITO DE LA REVISIÓN EXCEPCIONAL.....	7
3 MARCO NORMATIVO GENERAL APLICABLE .....	12
4 ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LA REVISIÓN EXCEPCIONAL .....	17
4.1 ÁMBITO ESPACIAL DEL PROCESO DE REVISIÓN EXCEPCIONAL .....	17
4.2 INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL.....	19
4.2.1 Condiciones de riesgo y amenaza por fenómenos de remoción en masa del anterior casco urbano.....	26
4.2.2 Condiciones de ubicación actual de la población. ....	28
4.3 DIMENSIONES ESTRUCTURANTES DEL PROCESO DE REVISION EXCEPCIONAL.....	32
4.3.1 Aspectos asociados a la dimensión ambiental. ....	33
4.3.2 Aspectos asociados a la dimensión social.....	36
4.3.3 Aspectos asociados a la dimensión económica.....	39
5 PROCEDIMIENTO DEFINIDO PARA LA REVISIÓN EXCEPCIONAL PROPUESTA .....	42
5.1 TÉRMINOS ESPECIALES PARA EL PROCESO DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA EN LA APROBACIÓN DE LA REVISIÓN EXCEPCIONAL DEL EOT... ..	46
5.2 DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL PROCESO DE REVISIÓN EXCEPCIONAL DEL EOT .....	46

## LISTA DE CUADROS

Pág.

Cuadro 1 Censo Damnificados Gramalote por municipio.....	29
--	----

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Susceptibilidad de amenazas en el Municipio de Gramalote .....	28
Figura 2. Ubicación de Nuevo Casco Urbano .....	30

## INTRODUCCIÓN

El presente documento presenta los argumentos que refieren la necesidad de adelantar el proceso de revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Gramalote, Norte de Santander, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Decreto Nacional 4002 de 2004 *“Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997”*.

En el mismo, se presentan las consideraciones de orden técnico, social, ambiental y normativo que justifican la ejecución del proceso de revisión excepcional, habida cuenta de la situación de desastre natural ocurrida a finales del año 2010 y que derivó en la destrucción de la cabecera municipal.

## **1 ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES PREVIAS**

Durante el año 2010 en Colombia se vivió el fenómeno de la Niña, conocido como un período de lluvias intensas que por esta época superaron los índices históricos máximos. Con ocasión de este fenómeno, en el municipio de Gramalote, en especial en cercanías al casco urbano, se presentaron desde principios de diciembre constantes movimientos sísmicos, acumulación de cuerpos coluviales y deslizamientos de rocas facturadas y plegadas desde la vereda Jácome cerca del Cerro de la Cruz en la zona alta del casco urbano del Municipio de Gramalote.

De acuerdo con lo contenido en los estudios técnicos previos y las referencias a este evento, el expuesto fenómeno tuvo por efecto un desplazamiento del terreno de aproximadamente 4 metros por hora durante los días 16 y 17 de diciembre que destruyó el casco urbano de Gramalote y por el cual tuvo que evacuarse a la población que habitaba en este lugar. De cara a esta situación, el Gobierno Nacional se comprometió a relocalizar y construir una nueva área urbana para el municipio de Gramalote, en un lugar que contase con condiciones de seguridad para la ubicación de los habitantes afectados.

Para cumplir con este propósito, y en tanto esta decisión supone modificar la ubicación espacial del área urbana, así como la determinación de las condiciones urbanísticas aplicables a ella, es necesario adelantar un proceso de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Gramalote, en virtud de lo dispuesto por la Ley 388 de 1.997 y el Decreto Reglamentario 4002 de 2006, atendiendo los requisitos y procedimiento que se citan en el acápite siguiente.

## **2 RAZONES DE NECESIDAD, CONVENIENCIA Y PROPOSITO DE LA REVISIÓN EXCEPCIONAL**

En el periodo 2010-2011 el país estuvo expuesto al fenómeno de “La Niña” que, según datos oficiales, afectó el 96% de los municipios del país, dejando a 4 millones de personas afectadas y la desaparición de la cabecera municipal del municipio Gramalote, ubicado en el departamento Norte de Santander. Allí, la actividad agrícola y pecuaria asociadas a un proceso intensivo de deforestación, ocasionaron un grave deterioro en las laderas que comprometió la estabilidad del terreno. Las intensas precipitaciones ocurridas durante el segundo semestre de 2010 agravaron esta situación, dando lugar a un deslizamiento ocurrido los días 16 y 17 de diciembre de ese mismo año, que destruyó el casco urbano del municipio.

Dada la magnitud de los daños y la amenaza que los movimientos presentaban, las autoridades locales tomaron la decisión de desalojar la población del área urbana y de acuerdo con las consideraciones del Servicio Geológico Colombiano (SGC), se tomó la decisión de reasentar el casco urbano del municipio para salvaguardar la vida de los gramaloteros.

En respuesta a esta situación, mediante los Decretos 4579 y 4580 de 2010 el Gobierno Nacional declaró la Situación de Desastre Nacional y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, reconociendo que los impactos relacionados no podían ser superados mediante el ejercicio de facultades ordinarias y, en consecuencia, estructuró un modelo de respuesta que contempló acciones de atención humanitaria y rehabilitación, que estarían a cargo de Colombia Humanitaria, mientras que la reconstrucción fue encargada al Fondo Adaptación (FA), creado mediante el Decreto 4819 de 2010, como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Concretamente, para dar respuesta al municipio de Gramalote, el 8 de abril de 2011 se expide el Decreto 1159 “Por el cual se crea una Comisión Intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote - Departamento de Norte de Santander” con el fin de coordinar todas las acciones necesarias para apoyar técnica, jurídica y financieramente a las entidades públicas en la implementación de las decisiones que en el marco de sus competencias adopten para atender la grave crisis presentada en dicho municipio” (Art 1. Objeto).



En desarrollo de este objetivo, en el año 2011 el INGEOMINAS, hoy Servicio Geológico Colombiano, inició trabajos para reconocer las áreas disponibles para la reubicación del casco urbano dentro del límite municipal resultando evaluados los siguientes sectores:

- Vereda Valderrama (El Pomarroso).
- Vereda Teherán.
- Vereda San Luis (Municipio de Salazar).
- Vereda Miraflores (Sector parte alta del Colegio Agrícola).
- El Idilio–Villalba.

En desarrollo del convenio celebrado entre Colombia Humanitaria, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y la Fundación Servivienda, se realizó el estudio de pre-factibilidad para el reasentamiento del Municipio de Gramalote, al término del cual la Fundación Servivienda presentó dos alternativas de zonas para la reubicación de la población de dicho municipio a partir de las recomendaciones del Servicio Geológico Colombiano SGC y de otras variables de tipo social y económico.

Las dos opciones fueron: sector de Pomarroso en la vereda Valderrama y sector Miraflores al norte del Instituto Agrícola, ambos localizados en el territorio del municipio de Gramalote, para los cuales se empezaron a realizar los estudios geotécnicos por parte del SGC.

El 19 de abril de 2012, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a nombre de la Comisión Intersectorial creada para el caso, presentó ante las autoridades y la comunidad el Estudio de Prefactibilidad del Reasentamiento del municipio de Gramalote realizado por Servivienda, que sugirió que se adelantara en el sector de Pomarroso. Dicho estudio se entregó ese mismo día al Fondo Adaptación quien conformó con las autoridades regionales y locales del municipio una mesa de trabajo para avanzar en el reasentamiento a la que se vincularon líderes sociales, veedurías y asociaciones comunitarias de esa población.

Como primera actividad se revisó el Estudio de Prefactibilidad y se concluyó que era necesario culminar los estudios geológicos que se habían adelantado tanto para los sectores de Pomarroso como de Miraflores con el fin de contar con dos alternativas y ajustar los criterios de evaluación con los que se habían comparado ambos sectores. Los criterios evaluados mediante una matriz multi – criterio



incluyeron: estabilidad, clima, vías, articulación regional y urbano regional, servicios públicos, medio ambiente y tiempo de desarrollo del proyecto.

En relación con el componente de estabilidad, el Fondo Adaptación contrató los insumos necesarios para que el SGC pudiera concluir los mapas de amenaza por deslizamiento a escala 1:5000 de ambos sectores. Dichos mapas fueron entregados al FA por el SGC el 30 de Julio de 2012 como parte del informe final titulado “Estudio de prefactibilidad para la reubicación del casco urbano del municipio de Gramalote”, documento en el que se concluyó que tanto Pomarroso como Miraflores presentaban problemas de inestabilidad que era necesario manejar mediante obras de mitigación para garantizar la seguridad del reasentamiento. No obstante, teniendo en cuenta que la información era insuficiente, se decidió contratar con la Sociedad Colombiana de Geotecnia (SCG), la complementación del anterior estudio de manera más detallada.

Terminada la evaluación del proyecto se pudo establecer que las conclusiones de la etapa de pre-factibilidad con respecto al sector de Pomarroso son contrarias al resultado al cual se llegó en la etapa de estructuración y, por este motivo, se establece que el sector de Miraflores presenta mejores condiciones de factibilidad. Por lo anterior, y como resultado de los estudios técnicos y con base en los análisis realizados por el Fondo Adaptación en coordinación con la Mesa de trabajo para el reasentamiento de Gramalote se determina que el reasentamiento se llevará a cabo en el Sector de Miraflores.

Ante lo expuesto anteriormente, y a fin de permitir adelantar las obras y gestiones necesarias para realizar el proceso de reasentamiento de la población afectada del área urbana del municipio de Gramalote, se hace necesario impulsar la revisión excepcional del Acuerdo 08 de 2008, a fin de:

**a. Modificar la clasificación actual del suelo municipal.** Se requiere modificar la clasificación de suelo actual a fin de permitir la localización de la nueva cabecera municipal en el área seleccionada la cual se encuentra actualmente clasificada como suelo rural.

**b. Definir medidas de protección al suelo afectado.** En tanto los estudios técnicos adelantados por INGEOMINAS – Actualmente Servicio Geológico Colombiano (SGC), dan cuenta de la inestabilidad del área que actualmente ocupa el casco urbano y la consecuente inconveniencia de permitir la permanencia de habitantes en el sector, razón por la cual debe clasificarse esta área como parte

de las zonas de protección municipal y evitar la localización o permanencia de la población en el sector. De forma complementaria, deben definirse acciones referidas a la restauración ambiental del sector y establecerse un plazo para el desarrollo de estudios específicos que permitan alcanzar este objetivo.

**c. Fortalecer la estructura institucional municipal.** Dado que en la actualidad, dentro de la estructura administrativa de la alcaldía municipal de Gramalote no se cuenta con una dependencia encargada de las funciones de planeación, la revisión propuesta propone su conformación y el establecimiento de funciones para la misma, a fin de fortalecer los procesos de ordenamiento y control del crecimiento urbano, a la vez que permita la articulación de otras instancias como el comité local de emergencias.

**d. Implementar normas urbanísticas ajustadas al nuevo planteamiento urbano.** En tanto el proceso de relocalización supone el establecimiento de un nuevo trazado urbano y de una nueva imagen edilicia, se requiere ajustar las normas urbanísticas a fin de que éstas sean consistentes con los lineamientos definidos para el mismo, al tiempo que faciliten su interpretación y control posterior.

**e. Articular la gestión del riesgo al ordenamiento territorial municipal.** Se hace evidente la necesidad de incorporar a las decisiones de ordenamiento territorial municipal las directrices y lineamientos establecidos en el cuerpo de la Ley 1523 de 2012, y en especial, vincular dicha prescripción legal a la definición de usos y tratamientos urbanísticos para la nueva área urbana.

**f. Permitir la articulación del Plan de Reasentamiento previsto por el Gobierno Nacional con el Plan de Desarrollo Municipal y con el Esquema de Ordenamiento Territorial.** Se hace necesario facilitar el proceso de encadenamiento y articulación de las medidas previstas por el Gobierno Nacional, y en especial por el Fondo Adaptación, para la recuperación de las condiciones de vida de los habitantes del municipio de Gramalote, de manera que el componente de ordenamiento territorial permita igualmente la definición de acciones concretas sobre el territorio, la identificación de programas y proyectos que coadyuven a la recuperación del tejido social y comunitario desde el ámbito físico espacial, y se establezcan lineamientos para el manejo de la antigua área urbana.

Se persigue igualmente lograr una articulación eficaz y efectiva de este proceso con el de formulación y adopción de la revisión ordinaria del EOT municipal que

viene gestionando la administración local, así como también con el contenido del nuevo Plan de Desarrollo Municipal que se adopte para el siguiente período constitucional de gobierno, a través de la inclusión de los proyectos y/o programas que resultan ser de carácter obligatorio para lograr la conformación de la nueva cabecera municipal.

### 3 MARCO NORMATIVO GENERAL APLICABLE

La Ley 388 de 1997, en cumplimiento del artículo 311 y siguientes de la Constitución Política, que establecen las funciones de los municipios o distritos, otorgó, como mecanismo idóneo para permitir a cada municipio o distrito cumplir con el objetivo de promover el ordenamiento de su territorio, la facultad de adoptar su propio Plan de Ordenamiento Territorial, que se define en el artículo 9 de la citada norma, como *“el instrumento básico (sic) para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal”* y se definiera *“como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”*.

Así mismo, el referido artículo señala que los planes de ordenamiento territorial define el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y uso del suelo. Teniendo en cuenta lo mencionado, esta misma normatividad clasificó los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con el número de habitantes, asignándoles una denominación particular de la siguiente manera:

- “a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;*
- b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;*
- c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.”*

En concordancia con lo anterior, la planeación y gestión territorial del municipio de Gramalote se encuentra contenida en un Esquema de Ordenamiento Territorial, mismo que fue adoptado mediante Acuerdo Municipal 008 de 2002.

Es importante señalar que para el caso de los Esquemas de Ordenamiento Territorial el artículo 17 de la Ley 388 de 1997, establece que: *“(…) deberán contener como mínimo los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos domiciliarios, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de*

*conservación y protección de recursos naturales y ambientales y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.”*

Teniendo en cuenta que el objetivo del Gobierno Nacional es relocalizar y construir el nuevo casco urbano del municipio de Gramalote, y tal como se ha dicho, se hace necesario modificar aquellos contenidos del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio que guardan relación directa con este propósito, a fin de incorporar las definiciones, reglamentaciones y disposiciones de orden urbanístico y técnico que permitan la habilitación del área seleccionada como nueva área urbana. La modificación de este instrumento de planeación y gestión del suelo debe adelantarse con fundamento en el párrafo del artículo 5 del Decreto 4002 de 2004 que establece:

**“Artículo 5°.**

*(...)*

**Parágrafo.** *Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:*

*a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;*

*b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.”*

Ahora bien, el artículo 11 de la Ley 388 de 1997 en comento establece cuales son los componentes que deben contemplar los planes de ordenamiento territorial, estos son:

*“1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.*

2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.”

En consonancia con lo antes señalado, y atendiendo el objetivo definido por el Gobierno Nacional de relocalizar y construir el casco urbano del municipio de Gramalote, es entonces necesario modificar el Componente General del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio en lo que atiende a la clasificación de suelo en tanto se presentan las siguientes condiciones: i) una porción del territorio actualmente clasificado como suelo rural corresponde al lugar en el cual se operará el reasentamiento de la población y, en consecuencia, se convertirá en el nuevo suelo urbano municipal, debiéndosele delimitar el nuevo perímetro urbano; ii) el área del anterior casco urbano debe ser incluida en la categoría de suelo de protección en respuesta a la situación de inestabilidad y riesgo de remoción en masa técnicamente documentada por el SGC y; iii) en tanto la cabecera municipal se traslada a su nueva ubicación, el suelo anteriormente ocupado se convertirá en parte del suelo rural municipal.

Así mismo, y en lo que respecta a la nueva área urbana municipal, las modificaciones previstas sobre el Componente Urbano del EOT se enmarcan en lo establecido en el artículo 13 de la Ley 388 de 1997, mismo que define y establece sus contenidos mínimos de la siguiente manera:

**“Artículo 13º.-** *Componente urbano del plan de ordenamiento. El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:*

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.



2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las Áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.

5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.

6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.

7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.

8. La especificación, si es del caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de



*gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.*

*9. La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.*

*10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que se establece en la presente Ley, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9 de 1989.*

*11. La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente Ley.”*

#### **4 ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LA REVISIÓN EXCEPCIONAL**

Para efectos de determinar qué elementos del componente del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Gramalote deben ser modificados, se adelantó un proceso de revisión y evaluación tendiente a establecer cómo se encontraba desarrollado este componente en el Acuerdo No. 008 del 14 de Junio de 2002 *“Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial para el municipio de Gramalote”*, en adelante EOT de Gramalote.

El resultado de este análisis permitió identificar que el área donde hoy se encuentra ubicado el casco urbano es la única área del municipio de Gramalote cuyo suelo se encuentra clasificado como suelo urbano, sin presentar ninguna identificación de centros poblados.

Así mismo, fue posible identificar que según el plano denominado *“Tratamientos Urbanos”*, los tratamientos urbanísticos definidos para el Municipio de Gramalote son: Conservación, Consolidación, Densificación, Desarrollo, Renovación Urbana, y Mejoramiento Integral. Todos estos se encuentran definidos por el EOT de Gramalote, con excepción del tratamiento de mejoramiento integral que no se desarrolla ni en el EOT ni en el Documento Técnico de Soporte. Vale la pena señalar que de conformidad con el artículo 42 del EOT los tratamientos urbanísticos deberán ser regulados mediante decreto expedido por el Alcalde.

Sin embargo, y ante la situación evidenciada, se hace necesario mantener dentro del espectro de las obras ejecutadas por motivos de utilidad pública la totalidad de las intervenciones previstas para el proceso de construcción de la nueva cabecera municipal, hecho por el cual en esta revisión excepcional no se abordarán cambios en la estructura normativa relativa a tratamientos urbanísticos.

##### **4.1 ÁMBITO ESPACIAL DEL PROCESO DE REVISIÓN EXCEPCIONAL**

Como ya se ha indicado, ante el objetivo fundamental de permitir la habilitación urbanística del área en donde se planea adelantar la relocalización del área urbana del municipio de Gramalote, es menester indicar y precisar el ámbito espacial sobre el cual operarán las decisiones de ordenamiento territorial a incluir en el proceso de revisión excepcional del EOT vigente; lo anterior, a fin de delimitar el alcance de las determinaciones y análisis así como también permitir

focalizar los procesos de concertación y consulta sobre los aspectos particulares y precisos del caso en comento.

En primer lugar, como se ha establecido, se encuentra el área del anterior casco urbano municipal sobre el cual se definirán las acciones requeridas para evitar su nuevo poblamiento ante el reconocimiento de esta zona de riesgo alto por movimientos de remoción en masa, en cuyo caso – de acuerdo con lo contenido en la Ley 388 de 1997 – procede su clasificación como suelo de protección<sup>1</sup>; así mismo, debe tenerse en cuenta el interés por preservar la memoria colectiva de la población sobre este espacio, hecho al que deberá darse respuesta mediante el establecimiento de lineamientos o condiciones de ordenamiento que permitan compatibilizar este deseo de los habitantes con su clasificación como suelo de protección.

De otra parte, se encuentra en área seleccionada por el Gobierno Nacional para adelantar el proceso de relocalización del área urbana, ubicada en la vereda Miraflores, y sobre el cual se focalizará el análisis sobre las condiciones de relación ambiental, funcional y urbanística con su entorno inmediato. En este caso en particular, se operará una modificación en la clasificación del suelo, pasando de ser considerado suelo rural a suelo urbano, y sobre el cual se determinarán las nuevas condiciones urbanísticas y de espacio público, en concordancia con el planteamiento urbanístico aprobado para el área.

Sobre este particular, se deberá igualmente incluir la definición técnica del nuevo perímetro urbano de acuerdo con las posibilidades técnicas de prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como la articulación de las nuevas infraestructuras urbanas con las redes primarias que se diseñen y construyan para la provisión de servicios públicos y para el acceso vial.

Por lo anterior, atendiendo las condiciones antes expuestas, el presente proceso de revisión excepcional no incluirá la modificación o ajuste de determinaciones normativas o de ordenamiento territorial que no se enmarquen dentro del objetivo primario, razón por la cual los aspectos correspondientes al suelo rural y su ordenamiento no se encuentran incluidos en este momento sino que,

---

<sup>1</sup> **Artículo 35º.- Suelo de protección.** Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse. (subraya fuera de texto).

corresponderán al ejercicio que adelante la administración municipal dentro del ámbito de la revisión ordinaria de su EOT<sup>2</sup>.

Finalmente, si bien el traslado de la cabecera municipal supone una modificación de la clasificación de los suelos actualmente incluida en el EOT, esta situación no afecta en modo alguno las condiciones de deslinde interveredal ni de extensión territorial municipal establecidas en el mismo, pues el área definida no corresponde a un espacio limítrofe entre dos o más veredas actuales sino que se ubica al interior de una sola vereda existente (Miraflores).

Ahora bien, con el fin de lograr la señalada modificación deberá cumplirse con lo señalado por el artículo 7 del Decreto 4002 de 2007 el cual cita: *“Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997”*, los cuales se desarrollan en el apartado siguiente.

#### **4.2 INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL.**

En tanto el proceso de revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial que se persigue adelantar tiene como génesis el acaecimiento de un evento de desastre natural, el componente de gestión de riesgo se convierte en eje estructurante y determinante de superior jerarquía para la toma de decisiones sobre el territorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1.997.

En ese sentido, en este aparte se consolidan los requerimientos planteados por las normas nacionales vigentes referidas a la obligación de incorporar la gestión de riesgo en los procesos de planificación y ordenamiento del suelo por parte de los entes territoriales, en clara correspondencia con la política nacional de gestión

---

<sup>2</sup> Para el caso, resulta ser ilustrativo la situación del asentamiento denominado “La Estrella”, el cual se encuentra ubicado en suelo rural y que aun cuando resultó teniendo relación con el evento de desastre al convertirse en sitio de ubicación de algunos habitantes del antiguo casco urbano, su origen resulta ser previo al mismo. En ese sentido, las determinaciones y decisiones sobre dicho asentamiento serán objeto de análisis dentro del proceso de revisión ordinaria del EOT en lo que atañe al componente rural del mismo y no se incluirá dentro de las gestiones que se adelanten en este momento.

del riesgo y con lo establecido en las normas aplicables al ordenamiento físico del territorio.

**A. LEY 388 DE JULIO 18 DE 1997 “*Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*”.**

**Artículo 8º.- Acción urbanística.** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

(...)

**Artículo 10º.- Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.** En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

(...)

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

(...)

**Artículo 30º.- Clases de suelo.** Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes.

**Artículo 35º.- Suelo de protección.** Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

**B. LEY 1523 DE ABRIL 24 DE 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”**

**Artículo 1º. De la gestión del riesgo de desastres.** La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

**Parágrafo 1º.** La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las

comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

**Parágrafo 2°.** Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos.

**Artículo 2°. De la responsabilidad.** La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.

**Artículo 3°. Principios generales.** Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

(...)

**Principio de precaución:** Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.

(...)

**Artículo 39. Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo.** Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para



el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.

**Parágrafo.** Las entidades territoriales en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental que, estando vigentes, no haya incluido en su proceso de formulación de la gestión del riesgo.

**Artículo 40. Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación.** Los distritos, áreas metropolitanas y municipios en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la presente ley.

En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.

**Artículo 41. Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo.** Los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplan las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial.

**C. DECRETO – LEY 019 DE 2012 “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”**

**ARTÍCULO 189. INCORPORACION DE LA GESTION DEL RIESGO EN LA REVISION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** Con el fin de promover medidas para la sostenibilidad ambiental del territorio, sólo procederá la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición del nuevo plan de ordenamiento territorial cuando se garantice la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, la cual deberá incluirse en la cartografía correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y escalas de detalle teniendo en cuenta la denominación de los planes de ordenamiento territorial establecida en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

**Parágrafo.** Lo previsto en este artículo no será exigible en la revisión de los planes de ordenamiento territorial que se adelanten en virtud de la adopción de un Macroproyecto de Interés Social Nacional o un Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

**D. CIRCULAR EXTERNA No. 7000-2-041773 DE JULIO 13 DE 2012 – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**

Con el fin de aclarar las inquietudes que se han generado respecto a la aplicación del artículo 189 del Decreto Ley 19 de 2012, relacionado con la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial –POT– o la expedición de uno nuevo, es necesario realizar las precisiones que a continuación se desarrollan, con fundamento en las siguientes consideraciones:

De conformidad con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los concejos municipales y distritales, entre otras funciones, reglamentar los usos del suelo, así como vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles de vivienda; tales atribuciones tienen como propósito velar por la protección del medio ambiente, la prevención de desastres y mejorar la seguridad de asentamientos humanos ante los riesgos naturales, en los términos de los artículo 1° y 3° de la Ley 388 de 1997

En el mismo sentido, el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, establece que el ordenamiento territorial comprende, entre otras decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas, las relativas a la determinación de zonas administrativas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos por amenazas naturales o, que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, así como la localización de las áreas críticas de recuperación paisajística.

Ahora bien, frente a la gestión del riesgo, el artículo 12 y siguientes de la Ley 388 de 1997, así como el artículo 9° y siguientes del Decreto 879 de 1998, establecen que en el componente general del POT, debe incluirse *"La determinación y ubicación en planos de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad"* y en el componente general del Plan Básico de Ordenamiento Territorial debe incluirse el *"Inventario de zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas y riesgos o por condiciones de insalubridad."*

Ahora bien, según lo previsto en el artículo 189 del Decreto Ley 19 de 2012, sólo procede la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición de uno nuevo, cuando se garantice la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y zonificación de las áreas en condiciones de riesgo, además de la determinación de medidas específicas para su mitigación, las cuales deben incluirse en la cartografía correspondiente.

Por otra parte, la Ley 1523 de 2012 establece en los artículos 39 y 40 un plazo perentorio de un año para incorporar en sus planes de ordenamiento territorial la gestión del riesgo, con el propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y con el fin de dar claridad a la aplicación del artículo 189 del Decreto-Ley 19 de 2012, se precisa lo siguiente:

(...)

**III. El cumplimiento del artículo 189 del Decreto Ley 19 de 2012 no es exigible para los proyectos de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial que se adelanten por razones de excepcional interés público o de fuerza mayor o caso fortuito, ni para las modificaciones excepcionales de normas urbanísticas.**

Las revisiones excepcionales de los planes de ordenamiento territorial por razones de interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, previstas en el parágrafo del

artículo 5° del Decreto 4002 de 2004, **deben llevar implícita** la incorporación de consideraciones técnicas sobre delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y en condición de riesgo, además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, dado que, en los términos de la citada disposición, estos aspectos necesariamente deben estar justificados en:

a. La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;

b. Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Por otra parte, la modificación excepcional de normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, en los términos previstos en (sic) artículo 15 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 4002 de 2004, no se encuentra dentro del supuesto normativo a que hace referencia el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012.

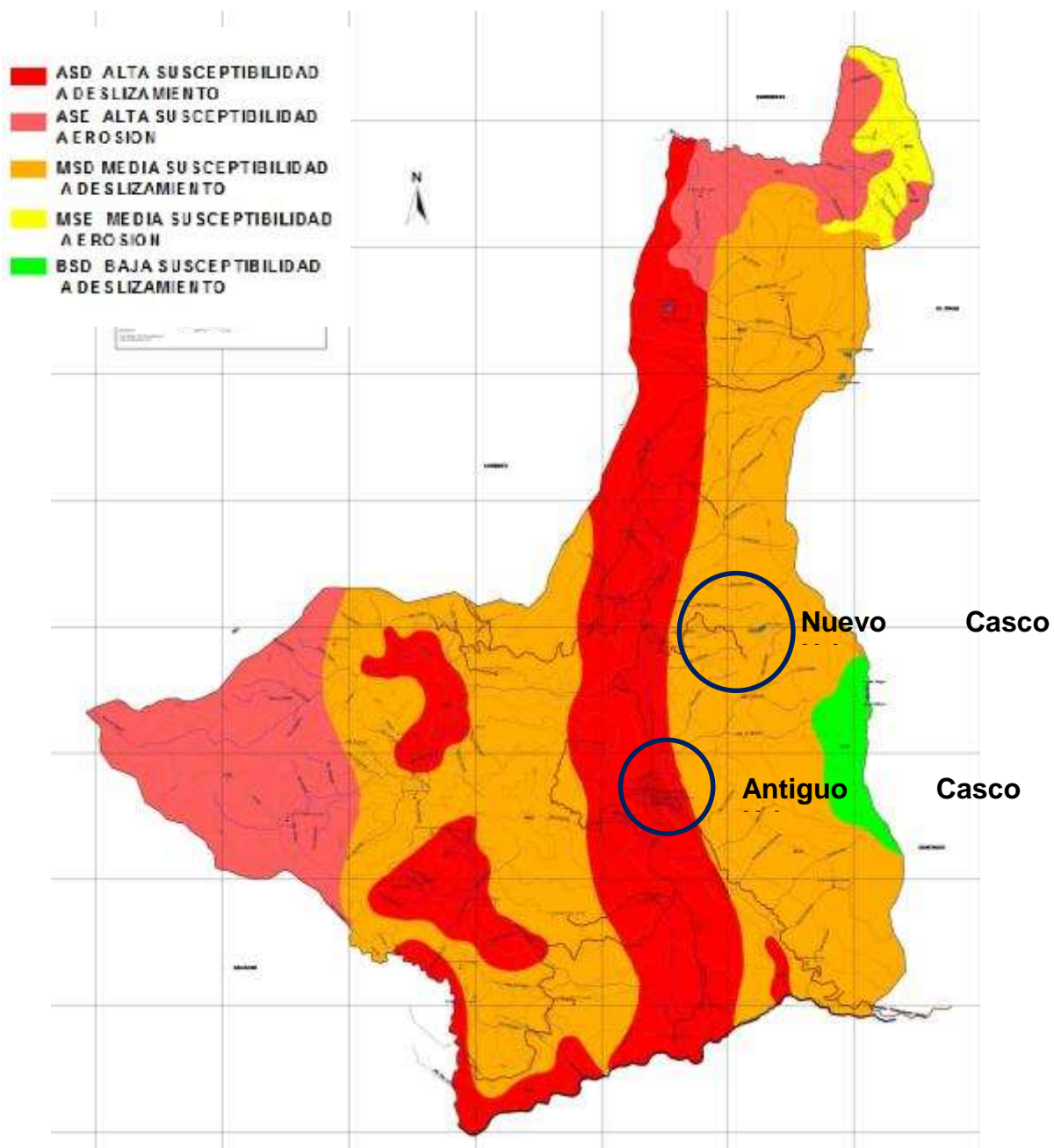
No obstante lo anterior, es necesario precisar que en los casos de revisión o modificación excepcional también debe verificarse el cumplimiento de los elementos sobre gestión de riesgo definidos en la Ley 388 de 1997, y especialmente, cuando la modificación excepcional tenga por objeto el ajuste de las normas urbanísticas relativas a la clasificación del uso del suelo, **pues en éste caso es imperioso** que tal ajuste se acompañe de "la delimitación de zonas de riesgo", en las zonas definidas como de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos y de las normas urbanísticas relativas a los usos e intensidades permitidas en áreas expuestas a amenazas y riesgo mitigable.

#### **4.2.1 Condiciones de riesgo y amenaza por fenómenos de remoción en masa del anterior casco urbano**

Aunque en el Acuerdo 08 de 2002 se establece que tan sólo un 17% del área urbana se encontraba en zona de alto riesgo por deslizamientos y que ya se habían presentado unos eventos aislados de asentamientos en algunos barrios de la cabecera, el plano "Susceptibilidad de amenazas" que hace parte integral del mismo, ilustra claramente que la totalidad del área urbana se encontraba en alta

susceptibilidad al deslizamiento. Así mismo, se identificaban en Riesgo medio 58 viviendas pertenecientes a 3 barrios, de las cuales 37 ya presentaba manifestaciones graves. En la Figura N°1 se observa el mapa de suseptibilidad de amenazas de Gramalote, según el EOT del 2002.

Figura 1. Susceptibilidad de amenazas en el Municipio de Gramalote



Fuente: Cartografía oficial - EOT de Gramalote 2002

#### 4.2.2 Condiciones de ubicación actual de la población.

Debido a la declaratoria de desastre, y de acuerdo con la información de PDM 2012, la población se encuentra dispersa en otros municipios, siendo el gran receptor de habitantes el municipio de San José de Cúcuta (63%), seguido por



otras zonas de Gramalote (7.5%) y el municipio colindante Santiago (7.5%). En el cuadro N°1, se presenta el censo de damnificados del desastre de 2010 en el municipio de Gramalote.

**Cuadro 1 Censo Damnificados Gramalote por municipio**

MUNICIPIO	HOGAR	PERSONAS
Cúcuta	825	2134
Bochalema	16	28
Bogotá	2	5
Bucaramanga	3	17
Calarcá, Quindío	2	8
Chinácota	3	7
Cornejo, San Cayetano	36	109
Curumani, Cesar	1	2
Gramalote	89	256
La Parada	1	3
Lourdes	23	59
Ocaña	1	1
Pamplona	6	10
Pamplonita	1	1
Patios	46	124
Puerto Santander	1	7
Salazar	12	37
San Antonio Del Táchira, Venezuela	2	2
San Cayetano	27	119
Santiago	79	254
Sardinata	6	17
Toledo	2	2
Villa Del Rosario	35	99
Villacaro	3	12
Zulia	22	72
TOTALES	1244	3385

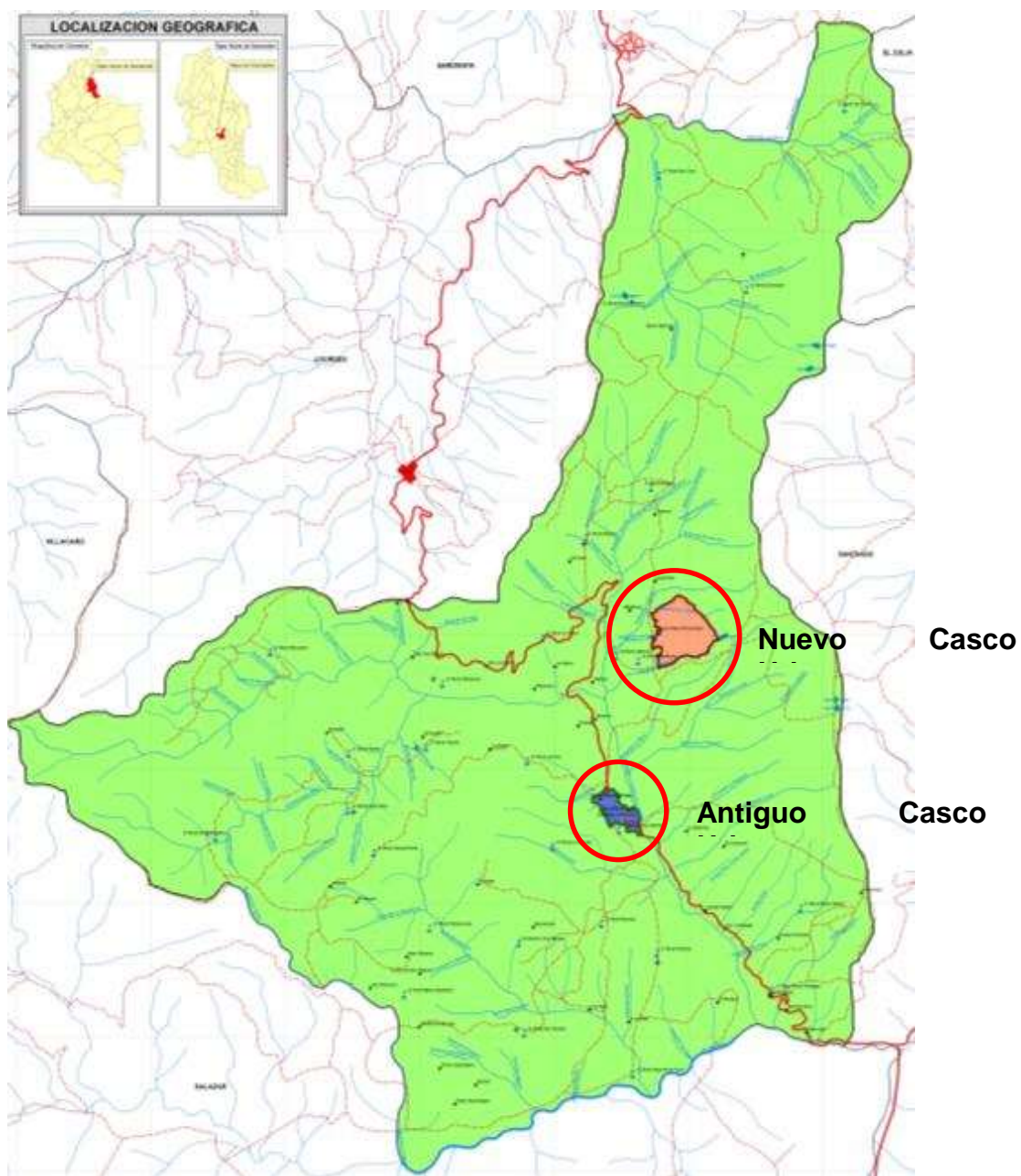
Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2012

Respecto a esta situación, la decisión de relocalización de la cabecera municipal obedece a una ubicación que si bien se encuentra en un espacio cercano al anterior casco, presenta condiciones de estabilidad y susceptibilidad frente a fenómenos de remoción en masa inferiores, lo cual – en conjunto con las



ejecución de obras de estabilización y drenaje – permitirán ofrecer niveles adecuados de seguridad para los pobladores. Se constituye así en premisa básica para el proceso de reasentamiento la ejecución previa y progresiva de las obras de mitigación de amenazas por fenómenos de remoción en masa. En la Figura N°2, se establece la ubicación espacial del nuevo casco urbano de Gramalote.

**Figura 2. Ubicación de Nuevo Casco Urbano**



Fuente: Cartografía Revisión Ordinaria, 2014

En concordancia con lo antes señalado, y dado que un muy bajo porcentaje del área municipal se encuentra clasificada en nivel de susceptibilidad baja de amenaza por deslizamiento, tras realizar los estudios a los sectores posibles se determinó la ubicación del nuevo casco urbano en la vereda Miraflores el cual, de acuerdo a la información cartográfica del POT 2002, se encuentra clasificado en nivel de susceptibilidad media, como se observa en la Figura N°1.

Así las cosas, el proceso de revisión excepcional del EOT propuesto persigue – además de permitir la habilitación urbanística de la nueva cabecera municipal – incorporar decisiones de ordenamiento referidas a la categorización de áreas de amenaza no mitigables que deban ser incluidas en los suelos de protección municipales, así como también permitir la definición de medidas de manejo técnico de las áreas cuyo nivel de amenaza se considere mitigable, a fin de establecer operaciones e intervenciones de carácter obligatorio que deberán emprenderse de forma prioritaria y previa a la ejecución de cualquier edificación.

Lo anterior a fin de garantizar condiciones de seguridad y estabilidad del nuevo emplazamiento, a fin de prevenir el advenimiento de nuevos eventos de desastre, obedeciendo igualmente a los resultados de los estudios y análisis detallados que se ejecuten sobre el área prevista para realizar el proceso de reasentamiento de la población.

En la actualidad, este es un aspecto que requiere ser precisado y ajustado en el cuerpo normativo pues, a diferencia del momento en el que se adelantó la formulación del Acuerdo 08 de 2000, el presente proceso de revisión excepcional se sustenta en las conclusiones y recomendaciones de estudios detallados sobre el área de la nueva cabecera municipal.

No obstante, aun cuando el proceso de revisión excepcional en materia de gestión de riesgos supone el desarrollo de planes de contingencia para prevenir afectaciones a las infraestructuras de prestación de servicios públicos domiciliarios, éste proceso se adelantará con posterioridad a la adopción del acuerdo municipal, bajo el entendido de que dicho proceso se deberá coordinar con cada una de las empresas prestadoras y obedecer a las condiciones de evaluación de vulnerabilidad específicas para cada caso particular, circunstancia que compromete sensiblemente el término previsto para adelantar el proceso de habilitación de la nueva cabecera municipal en el sitio previsto para efectuar el reasentamiento de la población.

#### 4.3 DIMENSIONES ESTRUCTURANTES DEL PROCESO DE REVISION EXCEPCIONAL

A fin de permitir el abordaje integral de los problemas generados con el acaecimiento del evento de desastre natural que ocasionó la destrucción del antiguo casco urbano, y con miras a determinar una estructura lógica de desarrollo de la propuesta de revisión excepcional que se presenta a consideración de las autoridades competentes y de la comunidad Gramalotera, se ha definido una estructura de análisis basada en tres (3) dimensiones o grupos de atributos:

***Dimensión Ambiental:*** Asociada a las consideraciones y características del espacio físico y ecológico, las cuales deben tomarse como base para la formulación de acciones y la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial, con miras a garantizar condiciones de seguridad para el nuevo asentamiento y la definición de directrices para el manejo del área afectada por el desastre natural.

***Dimensión Social:*** Referida especialmente a las condiciones de vida y convivencia de los habitantes de la antigua cabecera municipal que resultaron afectados por el evento de desastre natural y a quienes se enfocan, de manera primaria, las acciones, programas y proyectos contenidos en el Plan de Reasentamiento previsto por el Gobierno Nacional. En este aspecto, aborda la prestación de servicios sociales como la salud, la educación y la recreación, en cuyo caso su reflejo normativo se traduce en el establecimiento de normas para la ubicación y construcción de las edificaciones destinadas al equipamiento público.

***Dimensión Económica:*** Esta dimensión persigue identificar las actuaciones necesarias para recuperar las condiciones de habitación y tejido comunitario, dentro de las que se tienen – en el marco del ordenamiento territorial – aquellas requeridas para la recuperación económica y productiva, en el marco del tipo de revisión que se impulsa (revisión excepcional por razones de excepcional interés público, o fuerza mayor o caso fortuito – declaratoria de desastre o calamidad pública).

En los apartes siguientes se desarrollarán estas dimensiones en función de la propuesta de revisión del EOT vigente.

#### 4.3.1 Aspectos asociados a la dimensión ambiental.

El análisis de los aspectos ambientales que son necesarios abordar en el proceso de revisión excepcional del EOT vigente, demanda diferenciar aquellos que se encuentran asociados al anterior casco urbano y al evento de desastre de aquellos que corresponden a las condiciones particulares del área definida como espacio a habilitar para el desarrollo de la nueva cabecera municipal.

En ese sentido, es preciso enfatizar que el proceso de revisión excepcional parte del reconocimiento de la situación de desastre y del proceso previo que permitió la selección del área a intervenir con fines de habilitación de la nueva cabecera municipal, hecho que se sustenta en los análisis y conclusiones llevados a cabo previamente por el Fondo Adaptación en conjunto con Instituciones como el Servicio Geológico Colombiano y la Sociedad Colombiana de Geotecnia, así como también en las conclusiones obtenidas de los análisis técnicos desarrollados durante las fases de prefactibilidad y estructuración (ver resumen del proceso en numeral 2 de este documento y numeral 2.1 del Documento Técnico de Soporte).

<b>Problema:</b> El antiguo casco urbano colapsó por un evento natural y debe ser relocalizado dentro de la misma jurisdicción municipal.		
<b>Solución:</b> Se debe seleccionar un área adecuada para el reasentamiento que presente condiciones de estabilidad a partir del desarrollo de estudios técnicos detallados.		
Norma	Programa	Proyecto
Modificación de clasificación del suelo municipal	N.A.	N.A.
Delimitación del nuevo perímetro urbano	N.A.	N.A.

Ahora bien, en lo que atañe a las condiciones post-desastre en el área del anterior casco urbano, se han identificado problemáticas asociadas a la permanencia de población en el sector y la continuidad del fenómeno que ocasionó la destrucción del área. En ese sentido se tiene lo siguiente:

<b>Problema:</b> El fenómeno morfodinámico que destruyó el antiguo casco urbano continúa y genera riesgo inminente de colapso de las construcciones que aún se localizan allí.		
<b>Solución:</b> Adelantar la declaratoria de zona de riesgo alto no mitigable por fenómenos de remoción en masa e incluir el área en los suelos de protección municipales		
Norma	Programa	Proyecto
Clasificación del antiguo casco urbano como suelo de protección por condición de amenaza alta no mitigable por fenómenos de remoción en masa	Programa de construcción y entrega de viviendas	Construcción de viviendas

<b>Problema:</b> Las viviendas actualmente construidas en el sector de "La Lomita" no cumplen con las normas de Sismorresistencia NSR - 10 y suponen riesgo inminente para sus habitantes.		
<b>Solución:</b> Efectuar la relocalización de los habitantes ubicados en el sector.		
Norma	Programa	Proyecto
Normas de declaratoria de desastre nacional, declaratoria de desastre municipal y orden de relocalización.	Programa de construcción y entrega de viviendas	Construcción de viviendas

En otro sentido, es necesario evaluar las condiciones que dan cabida a la relocalización de la cabecera municipal en el área seleccionada y las acciones que se persiguen adelantar para lograr el objetivo primario. Por lo anterior, es necesario abordar en el proceso de revisión excepcional las siguientes cuestiones:

<b>Problema:</b> Se requiere contar con la caracterización y evaluación detallada de amenazas por fenómenos de remoción en masa para el nuevo suelo urbano.		
<b>Solución:</b> Desarrollar estudios detallados de amenaza en los que se identifiquen zonas no aptas para usos urbanos, medidas de mitigación y obras obligatorias previas a la construcción de edificaciones para garantizar condiciones de seguridad a los habitantes.		
Norma	Programa	Proyecto
Identificación de niveles de amenaza por fenómenos de remoción en masa y condiciones de manejo	Programa de Desarrollo sostenible del casco urbano.	Obras de estabilización y mitigación de amenaza por fenómenos de remoción en masa
		Prevención y mitigación de amenazas naturales (articulación con Consejo Municipal de Gestión de Riesgo CMGR)
<b>Solución:</b> Se debe restringir la ocupación de suelos con altas pendientes que no sea posible habilitar mediante obras de mitigación.		
Norma	Programa	Proyecto
Definición de suelos de protección que tienen restringida su posibilidad de urbanizarse	Programa de Desarrollo sostenible del casco urbano.	N.A.



<b>Problema:</b> Se requiere contar con evaluación detallada de amenazas por fenómenos de inundación para el nuevo suelo urbano.		
<b>Solución:</b> Desarrollar estudio hidrológico detallado para caracterizar los niveles de amenaza, determinar medidas de mitigación y establecer obras o acciones para asegurar condiciones de seguridad a los habitantes.		
<b>Norma</b>	<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>
Definición de rondas hídricas e inclusión en suelos de protección	Programa de Desarrollo sostenible del casco urbano.	Articulación de las zonas de ronda con el espacio público (conformación de parques lineales de recreación pasiva)
		Prevención y mitigación de amenazas naturales (articulación con Consejo Municipal de Gestión de Riesgo CMGR)
<b>Solución:</b> Se debe articular el manejo hidráulico con el planteamiento del nuevo sistema de drenajes.		
<b>Norma</b>	<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>
N.A.	Programa de dotación de servicios públicos domiciliarios	Obras de estabilización de taludes y mitigación de fenómenos de erosión de base

<b>Problema:</b> La continuidad de las malas prácticas asociadas a la tala de bosques para cultivos y ganadería en áreas circundantes al nuevo suelo urbano pueden llegar a afectar el equilibrio ambiental y la estabilidad de los suelos como sucedió en el antiguo casco urbano.		
<b>Solución:</b> Se deben proteger los bosques existentes en el nuevo casco urbano e integrar la estructura ambiental al planteamiento urbano de la nueva cabecera municipal		
Norma	Programa	Proyecto
Definición de Estructura Ecológica Principal y elementos constitutivos	Programa de Desarrollo sostenible del casco urbano.	Conformación de corredores biológicos a partir de las zonas de ronda de las quebradas existentes
Definición de régimen de usos aplicables a los suelos de protección		Definición como suelo de protección urbano el Bosque "Los Rampachos" y como suelo de protección rural las áreas altas próximas al nuevo perímetro urbano
		Reforestación con especies seleccionadas y paisajismo urbano

<b>Problema:</b> Las descargas directas de aguas servidas a cuerpos hídricos, se convierten en factor de contaminación y factor de riesgo sanitario. Esta situación se presentaba en el anterior casco urbano y debe evitarse.		
<b>Solución:</b> Se debe plantear cobertura completa de redes de alcantarillado sanitario al interior del nuevo casco urbano y conexión a emisario final con tratamiento previo al vertimiento (PTAR).		
Norma	Programa	Proyecto
Definición de cuerpos hídricos como parte de la Estructura Ecológica Principal	Programa de dotación de servicios públicos domiciliarios	N.A.
Definición de Sistema de Alcantarillado Sanitario como sistema estructurante.		Construcción de red de Alcantarillado sanitario intraurbano
Prohibición de realizar descargas directas de aguas servidas a cuerpos hídricos		Construcción de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
Establecimiento de medidas de control de vertimientos a establecimientos con potencial contaminante		N.A.
<b>Problema:</b> La conducción de aguas lluvias por las vías públicas ocasionada por la carencia de una red pública de alcantarillado pluvial puede afectar la estabilidad de los suelos al facilitar procesos erosivos o de anegamiento e impedir su transporte controlado en los cauces naturales, propiciando su contaminación.		
<b>Solución:</b> Se debe contar con red de alcantarillado pluvial independiente del sanitario para evitar contaminación de aguas.		
Norma	Programa	Proyecto
Definición de cuerpos hídricos como parte de la Estructura Ecológica Principal	Programa de dotación de servicios públicos domiciliarios	Construcción de red de Alcantarillado Pluvial intraurbano
Definición de Sistema de Alcantarillado Sanitario como sistema estructurante.		
<b>Solución:</b> Se debe conducir el flujo de las aguas lluvias y subsuperficiales hacia los cuerpos hídricos existentes, con prevalencia hacia los de mayor capacidad hidráulica		
Norma	Programa	Proyecto
Compatibilidad de obras de infraestructura en suelos de protección	Programa de dotación de servicios públicos domiciliarios	Construcción de obras para mitigación de amenaza de remoción en masa por filtración de agua

#### 4.3.2 Aspectos asociados a la dimensión social

Resulta evidente que la situación de desastre afectó de manera ostensible, no solo la condición de habitación de las familias, sino además la posibilidad de los pobladores de la cabecera urbana de Gramalote de acceder a servicios sociales tales como la salud, la educación o la recreación pues, en la medida en que se vieron obligados a movilizarse, debieron buscar alternativas de atención en los sitios de llegada dado que las infraestructuras anteriores debieron demolerse.



Así mismo, es de reconocer que la población de Gramalote presentaba una tendencia de migración importante, lo cual – aún sin el acaecimiento del evento natural – se trata de un municipio que de forma tendencial estaba perdiendo pobladores que se desplazaban a otros municipios del Departamento y a la ciudad de San José de Cúcuta en procura, especialmente, de mejores condiciones de ingreso. No obstante, quienes permanecen en el área y añoran con regresar manifiestan abiertamente su interés de contar con espacios que permitan mantener la memoria del anterior espacio urbano, por lo que se hace necesario propiciar una alternativa a esta demanda social.

En este aparte se abordarán aspectos relacionados con las situaciones antes señaladas, en el entendido de que el proceso de relocalización de la cabecera municipal comporta también oportunidades de recomposición del tejido social y mejora en las condiciones de acceso a los servicios sociales.

<b>Problema:</b> El evento de desastre afectó la totalidad de las viviendas ubicadas en el área urbana las cuales debieron ser desalojadas por sus habitantes		
<b>Solución:</b> Se deberá proveer área urbanizada destinada al uso residencial suficiente para cubrir el déficit habitacional, en función de las políticas del plan de reasentamiento.		
Norma	Programa	Proyecto
Normas de área mínima de lotes, normas volumétricas y densidad	Programa de construcción y entrega de viviendas	Construcción de unidades de vivienda a adjudicar.

<b>Problema:</b> El municipio presenta una tendencia de "expulsión" de población		
<b>Solución:</b> Proveer servicios sociales y ambientales para los habitantes originales y para atraer más población		
Norma	Programa	Proyecto
	Programa de construcción y entrega de viviendas	Construcción de unidades de vivienda a adjudicar. (Estrategia de reasentamiento por sectores de vivienda anterior - barrios)
N.A.	Programa de generación de espacio público	

<b>Problema:</b> Se requiere proveer infraestructura educativa para la formación de nivel técnico y tecnológico de la población para apoyar la reactivación económica		
<b>Solución:</b> Se debe proveer en el sistema de equipamientos espacios para la ubicación de instituciones educativas con posibilidad de albergar varios niveles complementarios		
<b>Norma</b>	<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>
Definición del sistema de equipamientos colectivos	Programa de generación de espacio público	Construcción del nuevo colegio
<b>Solución:</b> Se debe proveer acceso a las TIC para complementar la educación básica y media en el desarrollo de proyectos productivos		
<b>Norma</b>	<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>
Definición del sistema de prestación de servicio público de telecomunicaciones	Programa de dotación de servicios públicos domiciliarios	Construcción de infraestructura de acceso a TIC
		Formación para el trabajo y el desarrollo económico
<b>Solución:</b> Se debe fortalecer la relación de los equipamientos educativos con las actividades productivas del nuevo casco urbano y del sector rural		
<b>Norma</b>	<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>
N.A.	Programa de generación de espacio público	Encadenamientos productivos y emprendimiento (componente plan de reasentamiento)

<b>Problema:</b> Se requiere recuperar la capacidad de atención en salud a la población que accedía al servicio principalmente en el anterior Hospital y en el Centro de Salud		
<b>Solución:</b> Se debe, como mínimo, recuperar el número de camas disponibles para atención de la población y establecer posibilidad de crecimiento del volumen de pacientes atendidos		
<b>Norma</b>	<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>
Definición del sistema de equipamientos colectivos	Programa de generación de espacio público	Diseño y construcción del nuevo hospital municipal
Definición de norma volumétrica adecuada al tamaño de la infraestructura y con posibilidad de crecimiento (índice de construcción máximo y altura)		

<b>Problema:</b> El tiempo transcurrido desde el desastre ha alterado las condiciones culturales y de composición del sistema social		
<b>Solución:</b> Se debe propender por mantener la identidad cultural, la memoria histórica y fortalecer el arraigo de la población como parte integral del proceso de reasentamiento		
<b>Norma</b>	<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>
Definición del sistema de espacio público	Programa de generación de espacio público	Construcción de la plaza principal
Definición de normas para el manejo del anterior casco urbano (posibilidad de ubicación de "Centro de memoria" en el área del anterior casco urbano)	Programa de Desarrollo sostenible del casco urbano.	Propuesta de Construcción de "Centro de memoria Gramalotera"
N.A.	Plan de reasentamiento (acompañamiento social)	Estrategia de reasentamiento por sectores de vivienda anterior (barrios)

<b>Problema:</b> La población contaba con escenarios recreativos y deportivos que resultaron destruidos por el evento de desastre, la mayoría ubicada al interior de equipamientos educativos		
<b>Solución:</b> Se requiere proveer espacios recreativos y deportivos atendiendo las restricciones técnicas (topografía y suelo) que presenta la nueva cabecera municipal		
<b>Norma</b>	<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>
Uso de las áreas verdes urbanas al interior de las áreas residenciales (centros verdes)	Programa de generación de espacio público	Construcción de áreas recreativas en zonas verdes libres al interior de las áreas residenciales
<b>Solución:</b> Se deben aprovechar los espacios deportivos que provean los equipamientos educativos		
<b>Norma</b>	<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>
Definición del sistema de equipamientos colectivos	Programa de generación de espacio público	Construcción de nuevo polideportivo municipal

#### 4.3.3 Aspectos asociados a la dimensión económica

Como se ha mencionado previamente, el impacto del evento de desastre supera lo estrictamente físico y trasciende hacia las esferas sociales y económicas de la población, especialmente tomando en consideración que la destrucción inicial y la posterior demolición de las estructuras en las que residían y adelantaban sus actividades los pobladores supone una fuerte ruptura de los circuitos económicos y de las dinámicas comerciales que sustentaban el área urbana.

De conformidad con lo anterior, se hace necesario reconocer estas afectaciones como parte esencial en el proceso de revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial vigente, a fin de establecer acciones y decisiones que, una vez sean incorporadas al ordenamiento normativo y urbanístico municipal, faciliten el desarrollo de programas y proyectos cuya iniciativa e impulso

corresponderá tanto al Fondo Adaptación como a la administración municipal y a la población en general en etapas posteriores del proceso de reasentamiento.

<b>Problema:</b> El desastre afectó la función del anterior casco urbano como paso obligado de conexión regional a los municipios de Lourdes y Santiago y centro de intercambio de la población campesina		
<b>Solución:</b> El nuevo acceso vial debe permitir conectar el área urbana con el resto de la subregión y con el área metropolitana de Cúcuta facilitando la asociatividad territorial		
Norma	Programa	Proyecto
Definición del sistema vial y establecimiento de jerarquías viales	Programa de localización y construcción de infraestructura vial	Construcción de nueva vía de acceso al área urbana
		Proyección de conectividad vial regional desde nuevo casco urbano hacia Lourdes y Santiago

<b>Problema:</b> El desastre afectó la red vial local que permitía la conexión de los caminos veredales con el área urbana, lo que alimentaba la función de centro de intercambio comercial entre área urbana y rural		
<b>Solución:</b> La red vial intraurbana debe permitir la conexión con las redes de caminos veredales existentes en el entorno del nuevo casco urbano		
Norma	Programa	Proyecto
Definición del sistema vial y establecimiento de jerarquías viales	Programa de localización y construcción de infraestructura vial	Construcción de sistema vial intraurbano
<b>Solución:</b> Se debe jerarquizar la red vial interna a fin de permitir la conexión hacia centros de acopio e intercambio comercial (plaza principal, plaza de mercado)		
Norma	Programa	Proyecto
Definición de normas para la localización de usos comerciales de escala urbana sobre eje vial principal	Programa de localización y construcción de infraestructura vial	Construcción de sistema vial intraurbano
Definición de normas para estacionamientos y espacios para detención de animales de carga (establos)		N.A.

<b>Problema:</b> A consecuencia del desastre se afectó la actividad comercial que servía de sustento a las familias del área urbana y de provisión a la población rural		
<b>Solución:</b> Se debe permitir la localización de actividades comerciales de escala local como uso compatible con la vivienda (pequeños locales comerciales).		
Norma	Programa	Proyecto
Normas de localización y compatibilidad de usos comerciales con áreas residenciales	Programa de consolidación de la estructura urbana	Plan de reasentamiento (componente de reactivación económica)
<b>Solución:</b> Se deben establecer condiciones particulares para la ubicación de actividades comerciales de escala urbana o regional en función de la estructura vial y de movilidad		

Norma	Programa	Proyecto
Clasificación de usos y escalas para la actividad comercial	Programa de consolidación de la estructura urbana	Construcción de nueva plaza de mercado municipal
<b>Solución:</b> Se requiere establecer espacios para la actividad comercial ligada a la venta de insumos agrícolas y, eventualmente, maquinaria, así como espacios para la actividad de transformación industrial.		
Norma	Programa	Proyecto
Normas para clasificación del uso industrial y condiciones de ubicación	Programa de consolidación de la estructura urbana	Construcción de centro de acopio de productos agrícolas e insumos

## 5 PROCEDIMIENTO DEFINIDO PARA LA REVISIÓN EXCEPCIONAL PROPUESTA

### A. Etapa de Concertación y Consulta de los trámites de modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial ante las autoridades ambientales.

De conformidad con el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el proyecto debe surtir los siguientes trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, antes de someterlo a consideración del Concejo Municipal o Distrital:

1. *Debe someterse ante la Corporación Autónoma Regional CAR, para su aprobación en cuanto a los asuntos ambientales, para lo cual tendrá un plazo de 30 días.*

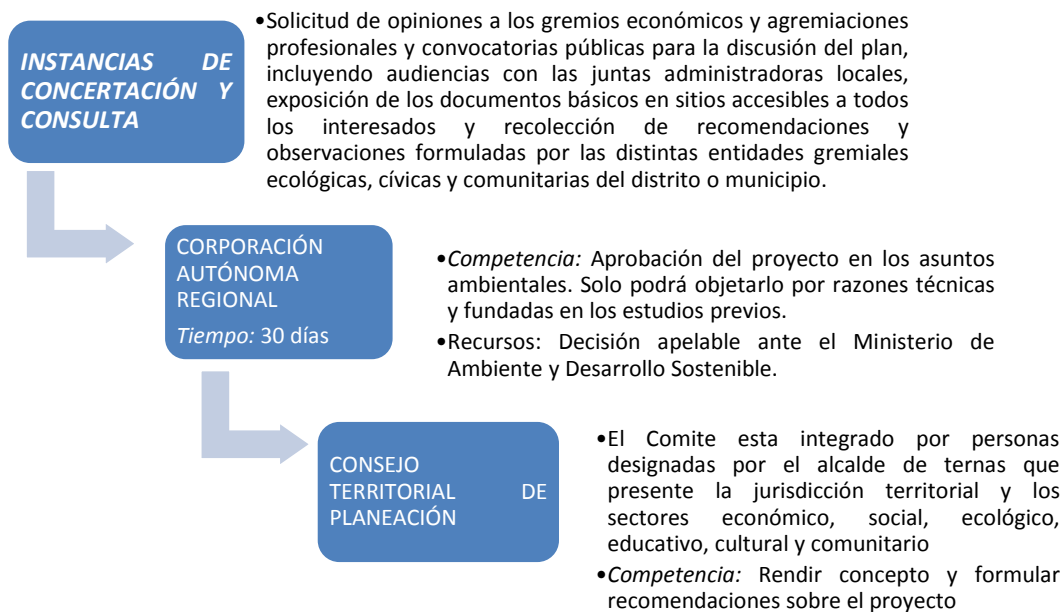
*Solo podrá objetar el proyecto por razones técnicas, decisión que será apelable ante el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.*

2. *Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.*
3. *Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.*
4. *Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades*

*gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta ley.*

En la figura N°3 se resumen esquemáticamente las instancias institucionales que abordan el análisis del EOT en etapa de concertación.

**Figura 3. Instancia de concertación y consulta de los planes de ordenamiento territorial**



En cualquier caso, y previo al inicio del proceso de concertación con la autoridad ambiental, el proyecto de revisión del EOT será sometido a consideración por el Alcalde Municipal al Consejo de Gobierno el cual, igualmente, deberá dar su aprobación.

## **B. Etapa de Aprobación y Adopción**

Una vez surtida la etapa de Concertación y Consulta, el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial o su modificación deberán someterse a las etapas de aprobación y adopción, tal y como lo indican los artículos que se citan a continuación:



**“ARTICULO 25.** APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”.

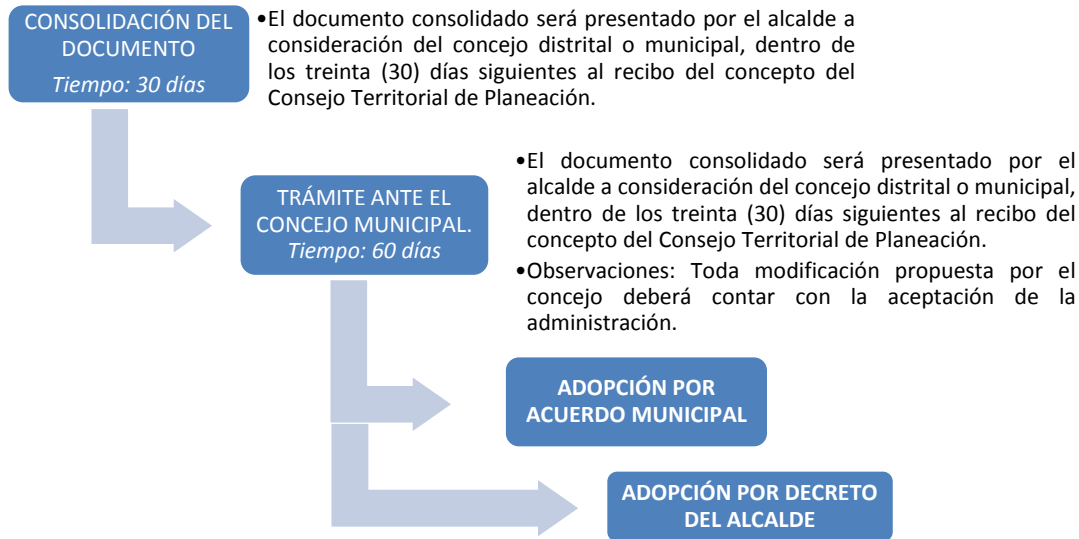
Al respecto, debe recordarse el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, según el cual “Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde”.

El inciso 2º del precepto señalado previó que “Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde”.

A su vez, el artículo 8º del Decreto 4002 de 2004 dispuso que “Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarla por decreto”.

Lo anterior se resume esquemáticamente en la figura N°4

**Figura 4. Síntesis proceso de aprobación de los planes de ordenamiento territorial**



Finalmente, de conformidad con el artículo 9 del Decreto 4002 de 2004, el proyecto de modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá estar acompañado por lo menos de los siguientes documentos, sin perjuicio de aquellos que se requieran para la correcta sustentación del mismo:

1. Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente;
2. Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión;
3. Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

## 5.1 TÉRMINOS ESPECIALES PARA EL PROCESO DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA EN LA APROBACIÓN DE LA REVISIÓN EXCEPCIONAL DEL EOT

En lo que se refiere al proceso de adopción del proyecto de revisión excepcional del EOT municipal, el artículo 7 del Decreto Nacional 4002 señala:

**“Artículo 7º. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones.** Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes”.

En este sentido, en tanto el presente proceso de revisión excepcional del EOT se enmarca en la condición de declaratoria de desastre o calamidad pública, se podrán surtir los procesos de concertación de los asuntos ambientales con CORPONOR de forma simultánea con el desarrollo de la consulta ciudadana ante el Consejo Territorial de Planeación y ante los actores de la comunidad.

## 5.2 DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL PROCESO DE REVISIÓN EXCEPCIONAL DEL EOT

Como ya se indicó en acápite previos, la Ley 388 de 1997 definió con precisión el procedimiento que debe surtir dentro del proceso de aprobación de las revisiones de los contenidos de los EOT dentro de los cuales se precisaron los términos para el pronunciamiento de las entidades y autoridades vinculadas al mismo. No obstante, resulta conveniente resaltar los momentos de participación de la comunidad dentro del proceso de revisión excepcional del EOT que se adelanta en la actualidad, a fin de aclarar dudas sobre el alcance de las mismas y su función.

De una parte, en lo que respecta a la participación de la comunidad en la fase de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, el artículo 21 de la Ley 388 establece:

**“Artículo 22°.-** De la participación comunal en el ordenamiento del territorio. Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio en los siguientes eventos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.
2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.
3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización”.

En este sentido, el presente proceso adelantado a la fecha ha asegurado el cumplimiento de este requisito legal en tanto se han provisto espacios de contacto y participación directa de la comunidad dentro del proceso de definición del nuevo espacio urbano, así como las principales condiciones de localización de actividades y de estructura urbana, todo lo cual consta en los registros fotográficos, fílmicos y de asistencia a las distintas sesiones de socialización adelantadas con grupos de la comunidad y sus representantes.

De otro lado, una vez el proceso de formulación del proyecto de revisión excepcional del EOT haya finalizado, y tal como se señaló en acápite previo, durante el proceso de concertación con la autoridad ambiental y de consulta ante el Consejo Territorial de Planeación, el alcalde municipal “...solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan”.

En estos términos, la comunidad tiene un segundo momento de participación en el proceso de adopción del proyecto de revisión excepcional del EOT, si bien en esta oportunidad sus opiniones, recomendaciones y observaciones deberán fundarse en lo contenido en los documentos preparados por la administración municipal para el efecto y que serán puestos a su disposición durante todo el tiempo que dure el proceso de concertación y consulta antes descrito, razón por la que este segundo momento de participación requiere que se inicie con la totalidad de los documentos necesarios finalizados.

Así mismo, una vez el proyecto de revisión excepcional inicie su trámite en el Concejo Municipal, la comunidad tiene igualmente la posibilidad de participar en las sesiones de discusión que sean programadas por esta corporación, atendiendo las disposiciones contenidas en el reglamento del mismo, así como en la sesión de cabildo abierto que deberá celebrar la corporación, en correspondencia con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999 que a la letra cita:

**“Artículo 2.** Los Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento

Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley”.

En función de lo anteriormente expuesto, la comunidad posee tres momentos de participación en curso del proceso de adopción del proyecto de revisión excepcional del EOT: i) durante el proceso de formulación; ii) durante la fase de concertación y consulta ciudadana (CORPONOR y Consejo Territorial de Planeación) y; iii) durante la fase de adopción (trámite ante el Consejo Municipal – cabildo abierto), a lo que se suma su participación durante la implementación del EOT a través de los mecanismos de veeduría y con la posibilidad de proponer a la administración municipal normas específicas y actuaciones urbanísticas, en concordancia con lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 22 de la Ley 388 de 1.997 antes citada.