

**EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO
URBANO SOSTENIBLE Y SUSTENTABLE EN EL MUNICIPIO DE CARTAGO,
VALLE DEL CAUCA**

Mónica Judith Gómez Moncayo¹

Carlos Arturo Gómez Mejía²

Artículo de reflexión presentado como requisito para obtener el título de Especialista en
Derecho Urbano, Gestión y Planeamientos Inmobiliarios, otorgado por la Universidad
Libre de Colombia (seccional Pereira)

2022

RESUMEN

A partir de los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad, se procuró determinar si son aplicables en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia y, en particular, en el POT del municipio de Cartago (Valle del Cauca). Con ese propósito se analizaron algunos POT anteriores del municipio de Cartago y los de otros municipios que cuentan con condiciones similares de desarrollo urbano. A partir de allí se procuró establecer indicadores que permitieran formular conclusiones objetivas al respecto de la aplicabilidad de los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad en los POT de esos municipios. Este análisis es importante porque puede constituir un aporte reflexivo para la planeación y la formulación de los próximos POT del municipio en razón a que aporta lineamientos para una mejor planeación a corto plazo. Con esta clase de insumos se aspira a incidir positivamente en el

¹ Abogada de la Universidad Mariana; estudiante de la Especialización en Derecho Urbano, Gestión y Planeamientos Inmobiliarios de la Universidad Libre seccional Pereira, 2022.

Correo: monigomez77@outloo.com

² Ingeniero civil, estudiante de la Especialización en Derecho Urbano, Gestión y Planeamientos Inmobiliarios de la Universidad Libre seccional Pereira, 2022.

desarrollo de todas las áreas que comprenden el ordenamiento territorial de los municipios que cuentan con características de desarrollo similares a las del municipio de Cartago. La idea es que estos municipios consigan incorporar la variable del desarrollo sostenible y sustentable en los procesos de planeación territorial futuros. Ello constituiría un avance significativo en el desarrollo social y económico de estos municipios.

Palabras clave: ordenamiento territorial, planes de ordenamiento, sustentabilidad, sostenibilidad, recursos.

ABSTRACT

Based on the concepts of sustainability and sustainability, we sought to determine whether they are applicable in the Territorial Planning Plans (POT) in Colombia and, in particular, in the POT of the municipality of Cartago (Valle del Cauca). For this purpose, some previous POT of the municipality of Cartago and those of other municipalities with similar conditions of urban development were analyzed. From there, we tried to establish indicators that would allow us to formulate objective conclusions regarding the applicability of the concepts of sustainability and sustainability in the POTS of these municipalities. This analysis is important because it can constitute a reflective contribution to the planning and formulation of the next POT of the municipality because it provides guidelines for better planning in the short term. This type of input is intended to have a positive impact on the development of all areas comprising the territorial planning of municipalities that have development characteristics similar to those of the municipality of Cartago. The idea is that these municipalities manage to incorporate the variable of sustainable and sustainable development in future territorial planning processes. This would constitute a significant advance in the social and economic development of these municipalities.

Keywords: Land Management, Management Plans, Sustainability, Sustainability, Resources.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial es un tema que está íntimamente ligado al desarrollo sostenible de las regiones de Colombia, razón por la cual su implementación exige el concurso de varias entidades del Estado. Con base en los principios y definiciones relativos al ordenamiento territorial, se pretende analizar la participación de los conceptos de sostenibilidad y la sustentabilidad en los procesos de formulación del POT en el municipio de Cartago (Valle del Cauca). Este análisis, que examina los dos últimos POT de Cartago, parte de las definiciones de los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad y de los aspectos generales que al respecto aparecen incorporados en el ordenamiento territorial.

A través de un análisis cuantitativo y cualitativo, se procura establecer si los principios sobre los que el POT se sustenta conducen a la sostenibilidad administrativa y la sustentabilidad de los territorios en los aspectos físicos y presupuestarios, sobre todo si se considera que el POT actual cuenta con una vigencia de casi 12 años.

El desarrollo de las regiones hoy en día no solo debe procurar la calidad de vida de las personas que actualmente se benefician de la explotación de los recursos y la tierra, sino que debe considerar que dichos recursos son un patrimonio al que las generaciones futuras también tienen derecho. En otras palabras, los bienes ambientales deben estar disponibles para las actuales y futuras generaciones, y ambas poblaciones tienen el derecho a disfrutar de ellos en iguales proporciones.

En ese sentido, Bielza (2008) plantea que los POT son un instrumento de ordenamiento territorial que apoya la gestión planificadora. Los POT responden a una política con la que el Estado buscó impulsar la descentralización para que las entidades públicas de cada territorio tuvieran mayor autonomía en la planeación. Con ello se buscó además fomentar la cultura de la participación ciudadana en el ordenamiento de sus territorios, tal como está establecido en la Constitución Nacional de 1991. Si bien es cierto que desde hace 15 años los POT se vienen normatizando, no es sino hasta 2011 cuando se promulga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (ley 1454 de 2011), que en su espíritu general procura:

Dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial (Congreso de la República de Colombia, art. 1).

Como se observa, la ley 1454 de 2011 constituye una guía para la planificación territorial del país. No obstante, hasta el momento no se han perfeccionado algunos principios que inciden en el desarrollo del orden territorial del país, como son la gradualidad en la explotación de los recursos, la flexibilidad para la adopción de cambios en los aspectos económicos y sociales de los territorios o el impulso de las asociaciones y colectividades como una forma de promover el desarrollo de las regiones y los departamentos.

La formulación de los POT es un tema de orden nacional y territorial en el que tienen injerencia el gobierno central, los dirigentes regionales y la ciudadanía de los territorios. De hecho, buena parte de la planificación de la gestión de los entes territoriales tiene como fundamento este documento. Cabe señalar, sin embargo, que la aprobación de un nuevo POT es un asunto multifactorial y multisectorial y que cada nueva administración que llega al poder desea hacer modificaciones al Plan anterior, circunstancia que complejiza su discusión y aprobación. De tal suerte, se desnaturaliza un poco el espíritu de esta clase de planes, que es procurar la continuidad y la estabilidad de los objetivos de la gestión en los territorios.

En este sentido, cabría preguntarse quiénes son los encargados de determinar el ordenamiento en las regiones, la duración de sus decisiones y si estas responden a las necesidades del contexto. Se parte del supuesto que sugiere que el orden deseado debe ser contextualizado, es decir, debe responder a las necesidades de los grupos sociales que habitan el territorio, ya que cada grupo presenta necesidades y problemáticas particulares.

A pesar de todo esto, es importante considerar que el ordenamiento territorial es un concepto que ha existido de manera informal, a pesar de que la sociedad se encuentre en constante movimiento y cambio. Hernández (2010) plantea que los pueblos han procurado siempre la organización de los territorios en búsqueda del “buen vivir”:

Esto se ha planteado de forma literaria en la obra *Cien años de soledad* de Gabriel García Márquez (2007, p. 18): “Buendía [...] había dispuesto de tal modo la posición de las casas, que desde todas podía llegarse al río y abastecerse de agua con igual esfuerzo, y trazó las calles con tan buen sentido que ninguna casa recibía más sol que otra a la hora del calor”. Y la imagen de la búsqueda del orden deseado queda igualmente ilustrada: “En pocos años, Macondo fue la aldea más ordenada y laboriosa que cualquiera de las conocidas hasta entonces por sus 300 habitantes” (p. 18).

Como se observa en la literatura, modalidades no formales de ordenamiento territorial existen desde principios del siglo pasado. En tal virtud, la creación de los POT es el resultado de la traducción formal de los deseos de los pueblos por alcanzar ese buen vivir del que Hernández habla. En ese ideal del buen vivir contemporáneo, los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad entran en escena y se vuelven protagónicos.

Al final de este ejercicio de reflexión se espera determinar si los conceptos de sustentabilidad y sostenibilidad forman parte de la formulación del POT del municipio de Cartago y si estos dos principios son efectivamente aplicables en las actuales circunstancias políticas y económicas del municipio.

ANTECEDENTES

Para que el crecimiento del territorio no suceda de forma indiscriminada y desordenada y que los recursos sean sostenibles en el tiempo, la implementación de un proceso de planeación y orden para el desarrollo de las regiones es un paso fundamental.

La historia cuenta que las comunidades que habitaban nuestro territorio procuraron un orden empírico para la organización de su tierra. Las comunidades que poblaron nuestro

país antes de la conquista no desconocían el orden y la armonía con la naturaleza y coexistieron respetando su territorio. Posterior a ello, con la llegada de los españoles se fundamenta un concepto menos empírico de desarrollo territorial con la fundación de ciudades. La finalidad de esa fundación fue la gobernanza y la repartición de las riquezas propias y del territorio. Este proceso derivó luego en una política que tenía como fin ser un instrumento de planificación, hecho que muchos años después, en la década del 30 del siglo pasado, concluyó en lo que se denominó como parte del *estado de bienestar* (Sen, 1999), terminando en un proceso que hoy en día, bajo el esquema del Estado social de derecho, busca dar autonomía y descentralizar el ordenamiento en las regiones de nuestro país.

A partir de 1960, el ordenamiento territorial se asume como una herramienta técnica, científica y política que abarca todos los campos del desarrollo de las regiones, involucrando aspectos tan diversos como lo económico, lo ambiental, lo administrativo y lo cultural. Es así como se pretende que, a través de la participación ciudadana, el orden en las regiones no solo sea responsabilidad del Estado, en calidad de rector de dichas políticas, sino que la comunidad sea partícipe de la sostenibilidad para así lograr el orden deseado.

En Colombia, a pesar de que el ordenamiento territorial ha venido consolidándose desde hace muchos años, primero bajo un enfoque urbanístico y de organización de los territorios y posteriormente integrando otros factores que influyen en la sostenibilidad de dicho ordenamiento territorial, es apenas hasta 2011 cuando se termina de normalizar el proceso con la LOOT, base hoy en día para la construcción de los POT de los departamentos y municipios en Colombia.

Finalmente, si lo que se quiere es que el ordenamiento territorial cuente con un carácter interdisciplinario, que sea sustentable y que trascienda las administraciones de turno, las entidades y los actores involucrados en las actividades de planificación deben desempeñar un rol protagónico. Por ello, cada día se van incluyendo más temas que buscan hacer del proceso de desarrollo de las regiones un asunto holístico y sostenible, que quede plasmado en un instrumento técnico como el POT. Al actuar de esta forma, el POT se instituye como la carta de navegación a largo plazo de las políticas administrativas de los gobernantes.

Evolución histórica de la política de ordenamiento del territorio en Colombia

Se presenta a continuación una recopilación de los aspectos jurídico-normativos más importantes relacionados con el ordenamiento territorial en Colombia (tabla 1).

Tabla 1.

Resumen del ámbito jurídico colombiano relativo al ordenamiento territorial

Norma	Año	Aspecto relativo al ordenamiento territorial
Constitución Política	1991	Introduce el ordenamiento municipal
Ley 152 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo)	1994	Establece los planes municipales y distritales de ordenamiento territorial.
Decreto 111 de 1996	1996	Regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.
Ley 388 (Ley de desarrollo territorial)	1997	Establece los conceptos y procedimientos para la elaboración de planes municipales, distritales y metropolitanos de ordenamiento territorial.
	2001	Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
Ley 1454 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial)	2011	Promueve el fortalecimiento institucional territorial y la participación ciudadana y defiende la unidad nacional.

De otra parte, como lo indica la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio [CEMAT], 1983), el ordenamiento territorial:

Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector (p. 2).

A su vez, Lücke (1999), citado por Sepúlveda (2008), define el ordenamiento territorial como:

Una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro (p. 85).

En tanto que la ley 388 de 1997 define el ordenamiento territorial municipal de la siguiente manera:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales (Congreso de la República de Colombia, art. 5).

Si bien es cierto que cuando se habla de orden territorial se entiende como un proceso administrativo dentro de la planeación estatal, el ordenamiento territorial también reviste un carácter político. El matiz político es un aspecto neurálgico para los procesos de planeación en general y de los POT en particular, pues el ordenamiento y la planificación están en función de los gobernantes de turno. Es el caso, por ejemplo, de un alcalde saliente, para quien las políticas de gobierno estaban encaminadas a generar empleo, a atraer inversión extranjera y a explotar decididamente los recursos naturales; mientras que para el alcalde entrante el plan de gobierno está orientado a la restauración ambiental del municipio. En ambos casos, lo que se espera obtener es el desarrollo del municipio y el bienestar de sus habitantes, pero a través de vías y mecanismos bastante diferentes. Lo que termina ocurriendo es que las propuestas del nuevo gobierno acaban por suspender o anular la planificación del gobierno anterior, con los naturales traumatismos que de ello se derivan.

La Procuraduría General de la Nación (PGN, 2016) indica que: «Un POT es, en esencia, el pacto social de una población con su territorio» (p. 6). De tal suerte, parte de este análisis procura determinar si este principio se observa en el POT vigente del municipio de Cartago, dado que el cumplimiento de esta frase tiene incidencias importantes para el legado que se les entrega a las generaciones futuras.

Para la PGN, los POT son una herramienta que permite orientar el desarrollo de las regiones mediante la regulación de la utilización de los recursos y del espacio con la finalidad de lograr un desarrollo socioeconómico armónico con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales. El propósito final de esta clase de instrumentos es lograr un orden deseado para todos los actores comprometidos. Pero ello exige el conocimiento del territorio, la formulación de políticas correctas y, sobre todo, claridad sobre el futuro que se desea. Este último aspecto pasa por saber qué recursos se van a explotar y cómo se van a explotar. La idea es garantizar la renovación de esos recursos, para que las generaciones futuras cuenten con las mismas oportunidades de aprovecharlos.

De otra parte, los términos de sostenibilidad y sustentabilidad se han convertido en tema de controversia, pues actualmente se los utiliza sin distinción. Es por ello que resulta importante distinguir entre ellos para entender si son aplicables en los procesos de formulación de los planes de desarrollo territorial, en especial en el municipio de Cartago.

El término sostenibilidad se emplea formalmente por primera vez en la Primera Estrategia Mundial de la Conservación preparada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, 1980). Para la consolidación del término se proponen tres objetivos generales: mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales, preservar la diversidad genética y asegurar el aprovechamiento sostenible de las especies y los ecosistemas. Ahora, partiendo del hecho de que es el medioambiente el proveedor fundamental de esos recursos, los POT deben garantizar el cumplimiento de estos tres objetivos para conseguir la sostenibilidad del ordenamiento territorial.

Por otro lado, la sustentabilidad se convierte en un concepto más integral porque considera aspectos que trascienden los factores ambientales. En 1987, la Comisión

Brundtland de Naciones Unidas publica un informe denominado *Nuestro futuro común*. En este documento se definió el desarrollo sustentable como «aquél desarrollo que permite cubrir las necesidades presentes sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para cubrir sus necesidades» (Etxeberria, 2009, p. 667).

El término sustentabilidad se establece como un parámetro más cualitativo que cuantitativo, ya que la satisfacción es un término subjetivo e inherente a lo que en el futuro será más satisfactorio para las futuras generaciones. Con este término también se asume un proceso ético, pues se trata de un compromiso de las generaciones actuales que implica que el consumo actual de los recursos naturales no pone en entredicho la posibilidad de que las próximas generaciones puedan gozar de ellos de igual o mejor forma que las actuales. Se puede afirmar, en retrospectiva, que la sustentabilidad es el resultado del proceso de conciencia ecológica que se ha forjado desde mediados del siglo pasado, pues no hace muchos años existían una serie de espacios, especies animales y vegetales que hoy en día están en vía de extinción o que, de hecho, ya no existen.

El desarrollo sustentable se transforma así en un proceso en el que los actores de la sociedad tienen mayores responsabilidades, pero también mejores capacidades para aplicar mecanismos económicos, políticos, ambientales y sociales en aras de la conservación del medioambiente. Estas nuevas capacidades de gestión e intervención tienen el poder de generar cambios en los patrones de consumo y en la calidad de vida de las personas, además de procurar mejores mecanismos para el manejo de los recursos naturales, todo ello con el fin de procurar una mejor calidad de vida para las actuales generaciones, al tiempo que se protegen las posibilidades de las generaciones futuras para disfrutar de los servicios ambientales (Villamizar, s. f.).

Caracterización del municipio de Cartago

Cartago (llamado así porque casi todos los compañeros de Jorge Robledo eran oriundos de Cartagena, España) fue fundado el 9 de agosto de 1540 por el mariscal Jorge Robledo y declarado municipio en 1916. Tiene una extensión de 279 km², está a una altitud de 917

m s. n. m., cuenta con una temperatura promedio de 24 °C y tiene una población aproximada de 135 365 habitantes. Su territorio es predominantemente plano y ligeramente ondulado. Como ríos principales tiene al Cauca y La Vieja. Entre los personajes ilustres se encuentran Pedro Morales Pino y Manuel Antonio Pastor Gamba. Las actividades económicas principales son la agricultura, la ganadería, el comercio y la industria, y sus productos característicos son el algodón, la soya, el millo, la caña de azúcar y el frijol, así como los bordados elaborados a mano. Cartago es un epicentro ganadero y el bordado artesanal es reconocido en todo el país. Su especialidad culinaria es el tamal cartagüeño y el sancocho de gallina. El municipio cuenta con todos los servicios públicos, 14 colegios, 55 escuelas, bancos, hospital y correo (Alcaldía de Cartago, s. f.).

La sostenibilidad y la sustentabilidad en el municipio de Cartago

Las palabras sostenibilidad y sustentabilidad, que en muchos casos son tratadas como si fuesen términos sinónimos, presentan alcances diferentes. Más allá de los matices semánticos, es importante establecer si para la formulación del POT de Cartago estos términos fueron considerados. Específicamente, es valioso determinar si se han analizado los impactos que el POT ejerce sobre los recursos, de tal forma que se garantice la sostenibilidad y la sustentabilidad del capital ambiental de la región.

En la descripción general del municipio de Cartago es fundamental considerar la importancia que sus actividades tienen para el departamento y el país. Se trata de una labor que se divide en dos fases. La primera implica observar el crecimiento demográfico y de infraestructura del municipio, pues son factores fundamentales para determinar los niveles y las tipologías de consumo de los recursos ambientales del municipio. Luego, con base en la información suministrada por la etapa anterior, en la segunda fase se busca analizar objetivamente la planeación del POT y el desarrollo y ejecución del Plan de Desarrollo Territorial.

Como se ha venido diciendo, el territorio no puede tomarse únicamente en términos de espacio físico, sino además como una red de actores políticos y sociales que se encuentran

estrechamente relacionados por factores institucionales, económicos, culturales, legales y políticos. Por lo tanto, el desarrollo debe ser tomado con una mirada armónica e integral del mismo, con el énfasis que hoy se sigue haciendo en la planeación del componente urbano de manera casi exclusiva, reconociendo que el desarrollo debe procurar la armonía dentro de todo el territorio urbano y rural, en búsqueda de la estabilidad y el equilibrio.

El municipio de Cartago se apoya en los sistemas de información geográfica (SIG) para la planeación y el ordenamiento territorial. Esta herramienta tecnológica es útil para la planeación porque contribuye a que la toma de decisiones sea más eficiente y oportuna. La herramienta también suministra información político-administrativa, socioeconómica y ambiental georreferenciada que facilita la gestión y evaluación de las políticas públicas y permite orientar adecuadamente los recursos. Los municipios se apoyan en estos recursos tecnológicos porque facilitan, por ejemplo, la planificación de la expansión de las zonas urbanas sobre las rurales.

A pesar del apoyo que estas herramientas proveen, existen fenómenos, especialmente naturales, que superan la capacidad de planeación y previsión de los entes territoriales. Es por ello que resulta indispensable considerar factores adicionales que pueden afectar a mediano y largo plazo esa planificación, pues las causas de esos fenómenos imprevistos pueden no encontrarse directamente dentro del territorio, pero sí dentro de la región.

Comportamiento de la dinámica poblacional del municipio de Cartago

El crecimiento de la población en el municipio de Cartago en los últimos años es bastante bajo, menor al 1 %. De hecho, algunos años muestran un decrecimiento en la dinámica poblacional, fenómeno originado sobre todo por la migración de la población de las áreas rurales a las urbanas. Este decrecimiento poblacional es aún más notorio en la población rural, circunstancia que incide directamente en el uso y la explotación del capital ambiental.

Una de las consecuencias directas de ese decrecimiento poblacional es la reducción de la producción agropecuaria local, incidencia que incentiva la adquisición de productos

foráneos. Este fenómeno de “importación” de productos provoca el aumento del índice de precios al consumidor.

Otra consecuencia de ese fenómeno es la expansión del área urbana. El crecimiento del área urbana en detrimento de la rural genera deforestación, contaminación del aire, aumento del consumo de agua, en suma, promueve la degradación de recursos naturales y se opone a un desarrollo más sostenible (figura 1).

Figura 1

Crecimiento demográfico del municipio de Cartago (periodo 2006-2018)

DP	DPNOM	COD_M	MPNOM	AÑO	ÁREA GEOGRÁFICA	Total
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2006	Cabecera Municipal	129107
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2006	Centros Poblados y Rural Disperso	4792
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2006	Total	133899
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2007	Cabecera Municipal	129485
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2007	Centros Poblados y Rural Disperso	4738
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2007	Total	134223
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2008	Cabecera Municipal	129708
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2008	Centros Poblados y Rural Disperso	4686
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2008	Total	134394
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2009	Cabecera Municipal	129898
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2009	Centros Poblados y Rural Disperso	4626
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2009	Total	134524
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2010	Cabecera Municipal	130081
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2010	Centros Poblados y Rural Disperso	4554
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2010	Total	134635
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2011	Cabecera Municipal	130281
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2011	Centros Poblados y Rural Disperso	4507
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2011	Total	134788
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2012	Cabecera Municipal	130387
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2012	Centros Poblados y Rural Disperso	4442
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2012	Total	134829
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2013	Cabecera Municipal	130374
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2013	Centros Poblados y Rural Disperso	4380
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2013	Total	134754
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2014	Cabecera Municipal	130359
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2014	Centros Poblados y Rural Disperso	4325
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2014	Total	134684
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2015	Cabecera Municipal	130398
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2015	Centros Poblados y Rural Disperso	4247
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2015	Total	134645
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2016	Cabecera Municipal	130558
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2016	Centros Poblados y Rural Disperso	4201
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2016	Total	134759
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2017	Cabecera Municipal	130767
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2017	Centros Poblados y Rural Disperso	4156
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2017	Total	134923

Nota. Captura de pantalla del censo de población del año 2018. Fuente: DANE, (2018).

Otro índice que se puede analizar es la ocupación de viviendas, cifra que proporciona una idea bastante fiel del crecimiento en infraestructura en el municipio en los últimos años. Como ya se ha dicho, este crecimiento promueve la invasión de los espacios naturales, modificando el ecosistema de manera considerable.

Figura 2

Crecimiento demográfico del municipio de Cartago (periodo 2018 y proyección al 2027)

ID	DPNOM	DPI	MPIO	AÑO	ÁREA GEOGRÁFICA	Total
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2018	Cabecera Municipal	131.641
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2018	Centros Poblados y Rural Disperso	4.088
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2018	Total	135.729
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2019	Cabecera Municipal	132.199
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2019	Centros Poblados y Rural Disperso	4.397
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2019	Total	136.596
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2020	Cabecera Municipal	132.653
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2020	Centros Poblados y Rural Disperso	4.649
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2020	Total	137.302
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2021	Cabecera Municipal	133.407
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2021	Centros Poblados y Rural Disperso	4.635
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2021	Total	138.042
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2022	Cabecera Municipal	134.409
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2022	Centros Poblados y Rural Disperso	4.617
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2022	Total	139.026
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2023	Cabecera Municipal	135.426
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2023	Centros Poblados y Rural Disperso	4.596
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2023	Total	140.022
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2024	Cabecera Municipal	136.540
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2024	Centros Poblados y Rural Disperso	4.575
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2024	Total	141.115
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2025	Cabecera Municipal	137.695
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2025	Centros Poblados y Rural Disperso	4.560
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2025	Total	142.255
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2026	Cabecera Municipal	138.897
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2026	Centros Poblados y Rural Disperso	4.541
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2026	Total	143.438
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2027	Cabecera Municipal	140.127
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2027	Centros Poblados y Rural Disperso	4.530
76	Valle del Cauca	76147	Cartago	2027	Total	144.657

Nota. Captura de pantalla del censo de población del año 2018. Fuente: DANE (2018).

Si bien es cierto que el POT es la herramienta técnica para la planeación y la gestión autónoma de los territorios, es importante tener en cuenta que por la vigencia de los mismos se presentan orientaciones en el corto, mediano y largo plazo que abarcan por lo menos tres vigencias gubernamentales (figura 3).

El POT es primordial para las alcaldías porque constituye la carta de navegación con la que esperan lograr la autonomía municipal para la planificación y administración del territorio, el acceso a recursos adicionales de financiación y cofinanciación por parte de entidades del Estado, la ejecución de proyectos y obras de infraestructura, el acceso a subsidios para vivienda de interés social, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, el reparto equitativo de cargas y beneficios y el mejoramiento continuo de la calidad de vida de sus habitantes (PGN, 2016, p. 11).

Conclusiones

¿Qué incidencia tiene para las administraciones que los alcances de este instrumento se extiendan en el tiempo? La respuesta puede hallarse en que a pesar de que el POT es la base para la planificación y el desarrollo de las actividades de las alcaldías vigentes, cada uno de los gobernantes puede realizar ajustes con base en estudios técnicos. Aunque la formulación del Plan obedece a la voluntad de los actores públicos, privados y comunitarios y está formulación depende del diagnóstico de las necesidades por cubrir, cabe recordar que, con la incertidumbre de las dinámicas económica, social, política, cultural y financiera, lo que parece importante cuando el POT se formula puede ya no serlo a largo plazo. Se trata de una realidad que incide de manera considerable la sostenibilidad y sustentabilidad del POT.

Lo que se espera con el POT es la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Como lo revelan las proyecciones poblacionales del DANE (2018), a pesar de que se prevé un crecimiento conservador, la tendencia seguirá siendo positiva. Evidencia de ello la aporta la densidad poblacional del municipio: 464,2 hab./km², que es una cifra muy alta si se la compara con el promedio nacional: 41,7 hab./km².

En consecuencia, la satisfacción de la demanda de vivienda en el municipio de Cartago con la densidad poblacional actual exige un aprovechamiento mayor del terreno disponible. Este crecimiento de la infraestructura inmobiliaria afecta significativamente el medioambiente porque sustrae terreno rural para sumarlo al terreno urbano, situación que naturalmente afecta la sustentabilidad del ordenamiento territorial.

Para cerrar, se colige que los conceptos de sostenibilidad y la sustentabilidad son de difícil aplicación en el del POT del municipio de Cartago. La primera razón reside en que el POT tiene más matices económicos que sociales, toda vez que el cambio sucesivo de administración conlleva la modificación de algunos de los objetivos planteados por la administración anterior, socavando la sustentabilidad del Plan. La segunda razón se encuentra en el permanente crecimiento poblacional, circunstancia que requiere de una ampliación constante de la infraestructura para garantizar ese buen vivir al que se aspira. Esta última coyuntura afecta sustancialmente el medioambiente y los recursos físicos, disminuyendo de forma significativa el suelo rural para transformarlo en suelo urbano.

REFERENCIAS

Alcaldía de Cartago (s. f.). *Mapa*. <https://www.cartago.gov.co/historia/mapa/>

Bielza de Ory, V. (2008): *Introducción a la ordenación del territorio: Un enfoque geográfico*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Concejo Municipal de Cartago. (2000). *Acuerdo 15 del 28 de abril 28 de 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cartago “Nuevo encuentro estratégico - Cartago 2009” y deroga el Acuerdo 011/98 (Acuerdo de usos del suelo, urbanismo y construcción)*”. <https://docplayer.es/73377444-Acuerdo-no-015-de-abril-28-de-2-000.html>

Conferencia de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT). (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Conferencia de Torremolinos. <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

DANE: Boletín Censo general. Perfil Cartago – Valle del Cauca.

<https://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/valle/cartago.pdf>

DANE. Proyecciones de Población. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Etxeberria, I. Á. (2009). Las memorias de sostenibilidad: un instrumento para la gestión de la sostenibilidad / Sustainability reports as a tool to manage sustainability. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 38(144), 677-697.

Hernández P, Y. (2010). El Ordenamiento Territorial y la construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109. <https://doi.org/10.15446/rcdg.n19.16854>

Procuraduría General de la Nación (PGN). (2016). *ABC de los POT. Plan de Ordenamiento Territorial*. PGN – OEI.

https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/18532/El_ABC_de_losPOT.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sen, A. (1999). *El futuro de Estado del bienestar*. Conferencia dictada en el Círculo de Economía de Barcelona (25 de agosto de 2020). <https://lafactoriaweb.com/amartya>

Sepúlveda, S. (2008). *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios*. IICA. <https://bit.ly/3W6XJUb>

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). (1980). *Estrategia mundial para la conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido*. UICN – PNUMA – WWF.

<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCS-004-Es.pdf>

Villamizar, F. (s. f.). *¿Desarrollo sostenible? o ¿sustentable?*

<https://www.yumpu.com/es/document/read/14267606/desarrollo-sostenible-o-sustentable-udes>