

**Evaluación del Ordenamiento Territorial como Habilitante para el Desarrollo  
Sostenible en la Región de Urabá: Articulación de Instrumentos de Planeación  
Territorial con Megaproyectos De Infraestructura Regional**

**Trabajo de Grado para Optar el Título de:  
Maestría en Procesos Urbanos y Ambientales**

**Fredy Edison Largo Suarez**

**John Alexander Pino Salas**

**Juan Carlos Torres Zúñiga**

**Universidad EAFIT**

**Centros de Estudios Urbanos y Ambientales**

**Maestría en Procesos Urbanos y Ambientales**

**Medellín-Colombia**

**Noviembre 2025**

**Evaluación del Ordenamiento Territorial como Habilitante para el Desarrollo  
Sostenible en la Región de Urabá: Articulación de Instrumentos de Planeación  
Territorial con Megaproyectos De Infraestructura Regional**

**Trabajo de Grado para Optar el Título de:**

**Maestría en Procesos Urbanos y Ambientales**

**Fredy Edison Largo Suarez**

**John Alexander Pino Salas**

**Juan Carlos Torres Zúñiga**

**Director:**

**Juan Carlos García Bocanegra**

**UNIVERSIDAD EAFIT**

**CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES**

**MAESTRÍA EN PROCESOS URBANOS Y AMBIENTALES**

**Medellín-Colombia**

## Resumen

Esta investigación propone una metodología de evaluación comparativa de los instrumentos de planeación territorial, para analizar su nivel de integración con megaproyectos de infraestructura como Puerto Antioquia, Puerto Pisisí, las vías Mar 1 y Mar 2, y posibles corredores logísticos binacionales, a partir de un enfoque mixto investigativo; se identifican brechas y potencialidades en la planificación urbana y rural de los municipios, partiendo de un piloto, en el Municipio de Apartadó, como lugar estratégico dentro del territorio de implementación de los mega proyectos de infraestructura, por su ubicación geográfica, por contar con mayor presencia institucional pública y entidades privadas de servicios; proponiendo una herramienta de monitoreo, tipo semáforo, que oriente decisiones de política pública e inversión territorial.

**Palabras clave:** habilitantes de desarrollo, ordenamiento territorial, Urabá, plan de ordenamiento territorial (POT), plan de desarrollo, plan maestro de acueducto y alcantarillado (PMAA) plan de obras e inversiones regulado (POIR), territorio, planeación urbana, Bajo Atrato, sostenibilidad.

## Abstract

This research proposes a comparative evaluation methodology for territorial planning instruments to analyze their level of integration with mega-infrastructure projects such as Puerto Antioquia, Puerto Pisisí, the Mar 1 and Mar 2 highways, and potential binational logistics corridors. Using a mixed-methods research approach, the study identifies gaps and potential in the urban and rural planning of municipalities, beginning with a pilot project in the Municipality of Apartadó. Apartadó was chosen as a strategic location within the territory where these mega-infrastructure projects are implemented due to its geographic location and the greater presence of public institutions and private service providers. The research proposes a traffic light-type monitoring tool to guide public policy and territorial investment decisions.

**Keywords:** development enablers, territorial planning, Urabá, territorial planning plan (POT), development plan, water and sanitation master plan (PMAA), regulated works and investment plan (POIR), territory, urban planning, Bajo Atrato, sustainability.

## Tabla de Contenido

### Contenido

Introducción.....	6
Planteamiento del problema .....	10
Antecedentes.....	11
Enfoque Social.....	14
<i>Tabla 1 comparativa Municipios con megaproyectos enfoque social</i> .....	14
Enfoque Económico.....	16
Enfoque Territorial y de Conectividad Regional.....	17
Marco conceptual.....	27
Definiciones de trabajo operativas: más allá de la norma, hacia el análisis aplicado .....	28
Articulación conceptual: un triángulo dinámico de análisis.....	30
Los instrumentos de planeación territorial: POT y PDM en el marco de la Ley 388 de 1997.....	43
ACANDÍ: La planificación integral, barreras de gestión y financiación .....	55
APARTADÓ: La coherencia normativa frente a los desafíos sociales y urbanos .....	58
ARBOLETES: Una participación amplia sin un EOT vigente .....	64
BELÉN DE BAJIRÁ: Una solidez normativa con rezagos ambientales y financieros .....	66
CAREPA: Un marco estratégico sólido con limitaciones de gestión y sostenibilidad.....	69
MURINDÓ: Una planificación participativa con vacíos en financiación y seguimiento .....	74
CHIGORODÓ: Un POT robusto en lo normativo, frágil en lo financiero.....	76
Turbo: Un distrito con coherencia portuaria y grandes retos en gestión e infraestructura .....	79
MUTATÁ: avances ambientales con un POT desactualizado.....	83
NECOCLÍ: PBOT vigente, pero con crecimiento urbano informal .....	86
RIOSUCIO: Un diagnóstico sólido sin EOT que respalde la planeación.....	89
SAN JUAN DE URABÁ: Un diagnóstico preciso sin POT aprobado.....	91
SAN PEDRO DE URABÁ: Coherencia entre POT Y PDD con fragilidad financiera y social .....	93
UNGUÍA: De la planeación heredada a una necesidad urgente de actualización .....	96
VIGÍA DEL FUERTE: Una coherencia estratégica con limitaciones técnicas y financieras .....	99
Pre-Semáforo de Servicios Públicos – Subregión de Urabá.....	116
PRE-SEMÁFORO INTEGRADO.....	196
1. Enfoque metodológico.....	196
Índice general integrado .....	199
Conclusión del Pre-Semáforo Integrado.....	200
Visualización sugerida.....	201
Semáforo integrado – municipio de apartadó.....	206

<i>Tabla 28 Variables consideradas</i> .....	206
Fundamentación del diagnóstico .....	207
3. Cálculo del índice integrado (IIT-Apartadó) .....	209
4. Resultado: ● Integración Media (IIT = 2.5) .....	210
<i>Tabla 29 Síntesis territorial</i> .....	210
Conclusión general .....	211
1. Objetivo del semáforo .....	212
3. Escala cromática y puntuación .....	214
4. Resultados del piloto.....	214
5. Índice integrado del semáforo piloto .....	216
7. Conclusiones del semáforo piloto.....	217
<b>Gestión organizada del suelo de expansión urbana en el municipio de apartadó</b> .....	219
El Desafío de Crecer sin Colapsar .....	219
Marco normativo y la primacía de la planificación municipal .....	220
La Responsabilidad Ineludible del Municipio. La Constitución Política de Colombia ( <i>Art. 311. Le asigna la Competencia a los municipios para ordenar el desarrollo del territorio y prestar servicios públicos.</i> ) es el punto de partida: le corresponde al municipio, como ente fundamental, "ordenar el desarrollo de su territorio" y "prestar los servicios públicos que determine la Ley". Esta función no es delegable y convierte al alcalde y al Concejo en los Rectores del Territorio. (Constitución Política de Colombia, 1991) .....	220
Desde a allí la importancia que reviste para un crecimiento ordenado y ambientalmente sostenible, instrumentos de planeación como POT, Plan Maestro de Acueducto (PMAA) y el Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR).....	221
Herramienta de gestión para Apartadó: el mecanismo de desarrollo condicionado.....	227
<i>Tabla 35 Fases del Mecanismo (Articulación PMAA - Plan Parcial)</i> .....	227
La planeación como acto de responsabilidad pública.....	229
Proyectos estratégicos y articulación de actores.....	229
Referencias .....	242

## Lista De Tablas

**Tabla 1.** Comparativa de brechas sociales en municipios con megaproyectos

**Tabla 2.** Comparativa de brechas económicas en municipios con megaproyectos

**Tabla 3.** Comparación de brechas territoriales entre Apartadó, Ituango y Buenaventura

**Tabla 4.** Fases metodológicas de la investigación

**Tabla 5.** Cobertura y brechas de acueducto y alcantarillado en municipios de Urabá y Bajo

Atrato

**Tabla 6.** Matriz pre-semáforo Capítulo 1

**Tabla 7.** Matriz pre-semáforo Capítulo 2

**Tabla 8.** Semáforo final de articulación territorial

## **LISTA DE FIGURAS / GRÁFICOS / MAPAS**

**Figura 1.** Ubicación general del territorio de Urabá y Bajo Atrato

**Figura 2.** Mapa regional: municipios del área de estudio

**Figura 3.** Gráfico comparativo de indicadores sociales

**Figura 4.** Gráfico comparativo de indicadores económicos

**Figura 5.** Gráfico de cobertura de acueducto

**Figura 6.** Gráfico de cobertura de alcantarillado

**Figura 7.** Triángulo conceptual de articulación: OT – Servicios Públicos – Desarrollo Sostenible

**Figura 8.** Localización del Urabá antioqueño y chocoano

**Figura 9.** Mapa territorial comparado con infraestructura estratégica

**Figura 10.** Gráfico de barras coberturas y brechas (versión apaisada)

## Introducción

Para los fines de este trabajo, se entiende a Urabá como un territorio funcionalmente integrado que abarca áreas de los departamentos de Antioquia y Chocó. Se toma como piloto el municipio de Apartadó, debido a su ubicación estratégica y a su papel como nodo de conectividad y motor del desarrollo económico regional, departamental y nacional. Sin embargo, esta región enfrenta retos estructurales relacionados con la planificación y el ordenamiento territorial, especialmente en lo que respecta a la articulación interinstitucional entre el sector público y el privado. Estas limitaciones han condicionado la forma en que los megaproyectos de infraestructura se integran al desarrollo sostenible de la región, pues, aunque su presencia es evidente en el territorio, los instrumentos de planeación no los mencionan de manera explícita ni los incorporan como parte de su visión estratégica.

En las últimas décadas, el desarrollo territorial ha estado marcado y determinado por el avance de megaproyectos de infraestructura que buscan dinamizar la economía, fortalecer la conectividad y posicionar regiones estratégicas en el contexto nacional e internacional. Sin embargo, el éxito de estas intervenciones, en su integración territorial, depende en gran medida de su articulación con los procesos de planificación y ordenamiento del territorio. Las subregiones de Urabá, Antioquia y Bajo Atrato, Chocó, ubicada en una zona geoestratégica del noroccidente colombiano, consideradas, para este trabajo, como región territorial, por las dinámicas comunes, cercanía e interdependencia de conectividad, ecosistémica y social, ha sido receptora de iniciativas de infraestructura a gran escala que, si bien prometen desarrollo, también generan tensiones con el entorno social, ambiental e institucional.

En este contexto, los instrumentos de ordenamiento territorial están llamados a identificar, planificar e implementar acciones que evalúen el alcance y necesidad de logro de satisfacción de los habitantes de desarrollo, clave para encaminar las inversiones hacia un

desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente. No obstante, diversos estudios han evidenciado debilidades en la actualización, implementación y seguimiento de estos instrumentos de planeación, entre ellos los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), en los municipios de esta región. A lo anterior se suma la limitada articulación entre las entidades nacionales, regionales y locales, así como una baja participación de las comunidades en las decisiones que afectan su territorio.

El presente trabajo propone una evaluación del nivel de implementación de los Habilitantes para el Desarrollo, focalizando el análisis en el habilitante Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Esta elección se justifica por el significativo impacto de dicho habilitante en el contexto de los megaproyectos en la región de Urabá. El estudio examina específicamente cómo los instrumentos de planeación asociados (POT/EBOT/PBOT, PDT, PMAA y POIR) que abordan la planeación y ordenamiento territorial desde la óptica de la garantía de acceso a agua potable y saneamiento básico. Se busca determinar su rol como condicionante esencial del crecimiento poblacional y la expansión urbana ordenada. esto como modelo para logro del objetivo final, proponer una herramienta de monitoreo comparativo que fortalezca la gobernanza y asegure una articulación efectiva entre la planeación territorial y los grandes proyectos en ejecución. La metodología adoptada combina revisión documental, entrevistas, grupos focales y análisis comparativos, buscando aportar insumos para el cumplimiento de los ODS y la construcción de un desarrollo verdaderamente sostenible para Urabá y Bajo Atrato.

Para alcanzar los objetivos de esta investigación, el trabajo se organiza en tres capítulos que abordan, de manera secuencial y sistemática, el análisis del ordenamiento territorial en Urabá y el Bajo Atrato. El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es el principal instrumento de planeación de los gobiernos locales durante cada periodo de administración. En él se definen políticas, estrategias, programas y proyectos orientados a responder a las

necesidades de la población, articulando la visión de desarrollo municipal con los objetivos establecidos a nivel departamental y nacional. Su vigencia de corto plazo generalmente cuatro años, lo convierte en la hoja de ruta inmediata para la gestión pública y la materialización de las prioridades locales. (Ministerio de Vivienda, 2016)

En una escala más amplia, el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) cumple una función similar, pero con alcance regional. Este plan integra las prioridades de los distintos municipios con las apuestas estratégicas del departamento, consolidando una visión territorial más amplia. De esta manera, se convierte en el marco de referencia para orientar la inversión pública y la coordinación intermunicipal, garantizando que las acciones locales se inserten en una lógica de desarrollo regional. (Departamento Nacional de Planeación, 2016)

Finalmente, el Plan de Desarrollo Territorial (PDT) se concibe como el instrumento que articula los niveles municipal y departamental dentro de un marco más amplio de ordenamiento. Su objetivo es proyectar las apuestas de desarrollo hacia escalas subregionales o regionales, favoreciendo la integración de esfuerzos entre distintas entidades territoriales y promoviendo cohesión en el territorio. En este sentido, el PDT permite vincular los planes locales con procesos de alcance supramunicipal, asegurando coherencia en las decisiones. (Ministerio de Vivienda, 2016)

El PMAA (Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado) es el soporte técnico de largo plazo (20–30 años) que garantiza la viabilidad técnica y financiera del servicio, según la Resolución CRA 151 de 2001. Define el perímetro sanitario, que determina la capacidad y obligación de prestar el servicio y su coherencia con el POT. Si no está actualizado y armonizado, las decisiones de expansión carecen de sustento técnico y legal. (Departamento Nacional de Planeación, 2016)

El POIR (Plan de Obras e Inversiones Regulado) es un instrumento de corto a mediano plazo (alrededor de 5 años) que orienta la ejecución de inversiones en acueducto y alcantarillado, en concordancia con el período tarifario. (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

El Capítulo 1, ofrece una revisión y análisis del estado actual y de adopción e implementación de los principales instrumentos de planeación POT, PBOT, EOT, PDM, y de los PMAA Y POIR, en los municipios de la región. El propósito es identificar su coherencia, articulación y grado de actualización normativa.

El Capítulo 2 se realiza diagnóstico enfocado en señalar las principales brechas en atributos urbanos esenciales, uso del suelo, servicios públicos y movilidad. Con base en información proveniente de los instrumentos analizados en el capítulo 1, en información del DANE y de Terridata, comparada con información recolectada en ejercicios de campo talleres y entrevistas a expertos e información oficial, se establece una comparación territorial que permite reconocer patrones de desigualdad y debilidades estructurales persistentes.

El Capítulo 3 examina la articulación, o ausencia de ella, entre los diferentes instrumentos de planeación, particularmente de los POT, PDT, PMAA y POIR, esto con el propósito de identificar posibles impactos que los grandes proyectos de infraestructura regional, como Puerto Antioquia, Puerto Pisisí y las vías Mar 1 y Mar 2, puedan generar sobre aspectos de la planeación y el ordenamiento territorial, referido a crecimiento poblacional y expansión urbana, conectados a garantía y satisfacción de servicios públicos básicos, acceso a agua potable y saneamiento básico, dentro de un contexto de desarrollo sostenible, buscando determinar si estas obras se integran de manera estratégica en la planificación territorial o si, por el contrario, actúan de forma aislada, generando tensiones en el territorio y sobre las comunidades locales, teniendo como piloto el Municipio de Apartadó.

### **Planteamiento del problema.**

La región de Urabá se encuentra en una etapa crítica de transformación territorial impulsada por la ejecución de megaproyectos de infraestructura estratégica como Puerto Antioquia, Puerto Pisisí, y los corredores viales Mar 1 y Mar 2. Estos proyectos representan oportunidades significativas para el desarrollo económico y la integración logística de la región en el contexto nacional e internacional. Sin embargo, su implementación se da en un contexto de alta fragilidad institucional, debilidades en los instrumentos de ordenamiento y planeación territorial y rezagos en la articulación interinstitucional, lo cual genera una desconexión entre el potencial transformador de estas obras de infraestructura y la realidad de la planificación local.

A pesar de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) exigen una planificación territorial coordinada, participativa y orientada al bienestar social, en los municipios de Urabá y Bajo Atrato los POT se encuentran desactualizados, y los planes de desarrollo desarticulados, con vacíos de inclusión como determinantes y oportunidades de desarrollo los megaproyectos de infraestructura en ejecución; son poco operativos o no integran de manera efectiva los impactos de los megaproyectos. Esto limita la capacidad de anticipar riesgos, canalizar inversiones de forma equitativa y asegurar que el desarrollo territorial sea sostenible, inclusivo y resiliente. La ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación territorial agrava esta situación, impidiendo una lectura clara del avance institucional y del cumplimiento de los habilitantes claves para el desarrollo.

En este escenario, resulta prioritario evaluar el grado de implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial y su capacidad de articulación con las grandes obras de infraestructura, con el fin de identificar vacíos, oportunidades y diseñar herramientas prácticas que orienten las decisiones de política pública. Una lectura territorial precisa y

estratégica permitirá a los actores locales y regionales fortalecer la gobernanza, optimizar la planeación y contribuir efectivamente al cumplimiento de la Agenda 2030.

### **Pregunta de investigación.**

¿En qué medida los instrumentos de ordenamiento territorial en la región de Urabá se articulan con los megaproyectos de infraestructura regional, y cómo incide esta articulación en el fortalecimiento de los habitantes para el desarrollo sostenible?

### **Antecedentes.**

El debate internacional sobre el desarrollo sostenible emergió como respuesta a los efectos negativos del crecimiento económico acelerado, tales como la degradación ambiental y el aumento de las desigualdades sociales. Desde el informe *The Limits to Growth* (Meadows et al., 1972) hasta el Informe Brundtland (Organización de las Naciones Unidas, 1987), se ha establecido la noción de desarrollo, desde la necesidad de incorporando para satisfacer las necesidades humanas, sociales y ambientales del presente, conservándolo para mantener y garantizar a las generaciones futuras la pervivencia. Desde esta apuesta, el diseño, la implementación, el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030 y de las metas incorporadas a estos, ha impulsado la creación de herramientas e indicadores para evaluar de manera integral los avances en las dimensiones económica, social y ambiental.

En respuesta a esto, la articulación entre los megaproyectos de infraestructura y la planificación territorial sostenible en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituye un campo de análisis clave en el contexto colombiano y latinoamericano. En Colombia, investigaciones recientes han señalado que, a pesar del conocimiento generalizado sobre los ODS, su implementación efectiva sigue siendo limitada, en particular en regiones de intervención estratégica (Díaz Piraquive et al., 2021). Esto revela la necesidad

de desarrollar estrategias que permitan evaluar los impactos que, desde una perspectiva territorial, permitan evaluar de manera integral el impacto de los megaproyectos en los habilitantes del desarrollo sostenible, entendidos como condiciones esenciales para garantizar un crecimiento equitativo, inclusivo y ambientalmente viable.

Esta problemática adquiere mayor relevancia cuando se examinan los esfuerzos nacionales por articular las políticas públicas con los compromisos de la Agenda 2030. El Plan Decenal de Salud Pública 2022–2031, adoptado por el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022), ha sido identificado como una estrategia clave de alineación con el ODS 3 (salud y bienestar); sin embargo, investigaciones como la de García-Parra et al. (2022) evidencian que persisten profundas desigualdades territoriales que dificultan su implementación efectiva. Estas condiciones no son exclusivas del sector salud: en el espacio del acceso al agua, el estudio de Munévar Quintero et al. (2023) sobre el ODS, en el departamento de Caldas demuestra cómo, a pesar de avances normativos y judiciales, existen grietas estructurales entre los marcos institucionales y la realidad cotidiana en los territorios. Esta desconexión entre política pública y condiciones locales requiere nuevos acercamientos para evaluar los procesos de desarrollo desde las particularidades territoriales.

Lo anterior cobra una dimensión crítica al enfocarnos en el caso de la región de Urabá y en particular el municipio de Apartadó, como piloto, que se proyecta como eje estratégico para el desarrollo económico y logístico del país. Esta región concentra expectativas de transformación a partir de megaproyectos como Puerto Antioquia, las vías al mar y otras obras complementarias que prometen dinamizar el comercio nacional e internacional. Sin embargo, los contrastes entre las teorías del desarrollo y las condiciones sociales, ambientales e institucionales exigen una mirada más profunda. Según el Informe Socioeconómico 2021 de la Cámara de Comercio de Urabá (Referencia), Apartadó presenta una de las tasas más

bajas de necesidades básicas insatisfechas (18%) e Índice de Pobreza Multidimensional en la región, lo que lo posiciona como centro funcional de Urabá. Aun así, fichas técnicas del Departamento Nacional de Planeación y documentos locales evidencian rezagos en vivienda digna, cobertura educativa y servicios básicos, esto sugiere una desigualdad persistente que debe ser atendida si se quiere consolidar un modelo de desarrollo sostenible.

Para entender cómo los megaproyectos se relacionan con el ordenamiento territorial, resulta clave observar no solo las promesas de progreso, sino también las brechas que persisten en los territorios donde se implantan. Con este propósito se comparan tres municipios estratégicos: Buenaventura (Valle del Cauca), Apartadó e Ituango (Antioquia). Cada uno alberga proyectos de gran escala —el Puerto de Buenaventura, Puerto Antioquia y el Proyecto Hidroituango— que los convierten en nodos logísticos o energéticos de alcance nacional, pero también en escenarios de tensiones entre inversión y desigualdad.

El análisis aborda tres enfoques: social, económico y territorial. Desde allí se identifican disparidades profundas que, pese a los megaproyectos, siguen marcando la vida cotidiana de las comunidades. La tipología municipal —T2 en Apartadó y T4 en Buenaventura e Ituango— funciona como un marco de lectura: muestra diferencias en capacidad institucional, acceso a recursos y niveles de desarrollo, variables indispensables para comprender por qué las brechas se reproducen de manera desigual.

### *Enfoque social*

**Tabla 1**

*comparativa Municipios con megaproyectos enfoque social*

Indicador	Buenaventura	Apartadó (T2)	Ituango	Tendencia General
Social	(T4)		(T4)	

Cultura	70.0	5.3	40.0	Buenaventura presenta la brecha más alta, sugiriendo desafíos en acceso y equidad cultural. Apartadó muestra la menor brecha
Salud	33.3	46.3	58.7	Ituango enfrenta la mayor brecha, seguido de Apartadó. Buenaventura tiene una brecha considerable pero menor en comparación.
Educación	39.3	31.0	50.9	Ituango presenta la brecha más alta, indicando importantes retos en el sistema educativo. Apartadó muestra la menor brecha
Justicia	28.2	23.9	38.1	Ituango tiene la brecha más alta, sugiriendo desafíos en el acceso y eficiencia del sistema judicial. Apartadó muestra la menor brecha.
Seguridad y Convivencia Ciudadana	31.4	25.7	42.5	Ituango presenta la brecha más alta, indicando mayores desafíos en el mantenimiento

				del orden público y la armonía social. Apartadó la menor.
--	--	--	--	---

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Ficha de caracterización del municipio de Apartadó*. Recuperado de <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>.

Ituango se distingue por las brechas más elevadas en la mayoría de los indicadores sociales, lo que señala una necesidad urgente de fortalecer el capital social y mejorar el acceso a servicios esenciales como salud, educación y justicia. La alta brecha en cultura en Buenaventura es un aspecto particular que requiere atención. Apartadó, con su tipología T2, generalmente presenta las brechas más bajas en este enfoque, sugiriendo un mejor nivel de bienestar social relativo.

### ***Enfoque económico***

**Tabla 2**

*comparativa Municipios con megaproyectos económico*

Indicador Económico	Buenaventura (T4)	Apartadó (T2)	Ituango (T4)	Tendencia General
TIC	53.9	31.4	54.9	Ituango y Buenaventura presentan las brechas más altas en acceso y uso de tecnologías. Apartadó muestra una brecha significativamente menor.
Desarrollo Económico	41.1	48.3	58.7	Ituango enfrenta la mayor brecha, seguido de Apartadó.

				Buenaventura presenta una brecha considerable.
Transporte	35.4	31.0	41.7	Ituango muestra la brecha más alta, lo que podría afectar la competitividad. Apartadó presenta la menor brecha
Industria	16.8	12.7	21.2	Las brechas en industria son relativamente bajas en los tres municipios, siendo ligeramente mayor en Ituango
Minas y Energía	12.9	16.0	14.1	Las brechas en minas y energía son las más bajas en general, con valores similares entre los municipios.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Ficha de caracterización del municipio de Apartadó*. Recuperado de <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

Ituango enfrenta los mayores desafíos económicos, con brechas significativas en desarrollo económico, TIC y transporte, lo que podría limitar sus oportunidades de crecimiento. Buenaventura también muestra brechas importantes en TIC y desarrollo económico. Apartadó, a pesar de tener una brecha considerable en desarrollo económico, presenta mejores indicadores en TIC y transporte. Los sectores de industria y minas y energía muestran brechas relativamente bajas en los tres municipios.

### *Enfoque territorial y de conectividad regional*

Buenaventura: Su ubicación como puerto principal podría explicar la necesidad de mejorar la infraestructura de transporte (brecha alta) y la conectividad digital (brecha alta en TIC) para potenciar su desarrollo económico. La alta brecha cultural podría estar relacionada con la diversidad poblacional y los desafíos de integración en un contexto urbano portuario.

Apartadó: Su posición en el Urabá antioqueño, una región con dinamismo agrícola y comercial, podría contribuir a su mejor desempeño relativo en varios indicadores. La conectividad regional y la actividad económica podrían influir positivamente en las brechas observadas.

Ituango: Su ubicación más remota y el historial de conflicto podrían haber afectado negativamente su infraestructura de transporte y conectividad digital (altas brechas en transporte y TIC), lo que a su vez impacta en el desarrollo económico y el bienestar social general (altas brechas en varios indicadores).

El análisis comparativo revela disparidades significativas en los indicadores de brechas entre los tres municipios. Ituango enfrenta los desafíos más apremiantes en la mayoría de los ámbitos (social y económico), posiblemente exacerbados por su contexto territorial e histórico. Esto sugiere una necesidad urgente de intervenciones focalizadas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y dinamizar su economía. Buenaventura, a pesar de su importancia estratégica como puerto, presenta brechas considerables en áreas clave como cultura, salud, TIC y desarrollo económico, lo que requiere estrategias específicas para aprovechar su potencial y abordar sus desafíos sociales. Apartadó, con una tipología que sugiere un mayor nivel de desarrollo relativo, generalmente muestra las brechas más bajas, aunque el desafío en el desarrollo económico aún es significativo.

La tipología municipal parece ser un factor relevante, ya que los municipios clasificados como T4 (Buenaventura e Ituango) tienden a presentar mayores brechas en comparación con el municipio T2 (Apartadó). Esto subraya la importancia de considerar las características estructurales y contextuales de cada territorio en el diseño de políticas públicas y la asignación de recursos.

**Tabla 3.**

*Comparación de brechas de indicadores en municipios estratégicos con presencia de megaproyectos*

COMPARACIÓN DE BRECHAS DE INDICADORES EN MUNICIPIOS ESTRATÉGICOS CON PRESENCIA DE MEGAPROYECTOS			
Indicador	Apartadó	Ituango	Buenaventura
Cobertura de Agua Potable (%)	80%	95%	85%
Cobertura de Saneamiento (%)	75%	90%	80%
Inversión en Infraestructura Sostenible (US\$)	2,000 \$	1,500 \$	2,500 \$
Calidad de Infraestructura Vial (%)	70%	60%	65%
Acceso a Vivienda Digna (%)	50%	45%	60%

Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (kgCO2e/pax)	15%	30	40%
Espacios Públicos Verdes (%)	10%	5	8%
Tasa de Participación Ciudadana (%)	60%	50	55%

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Ficha de caracterización del municipio de Apartadó*. Recuperado de

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

Figura 1

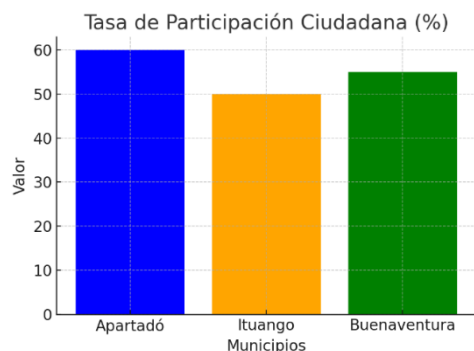


Figura 2

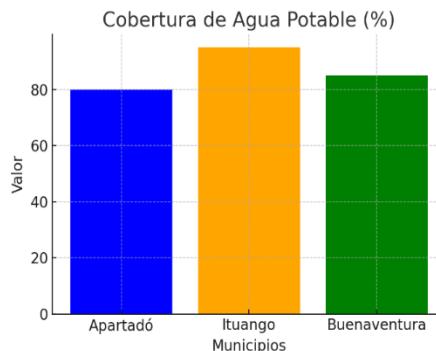


Figura 3

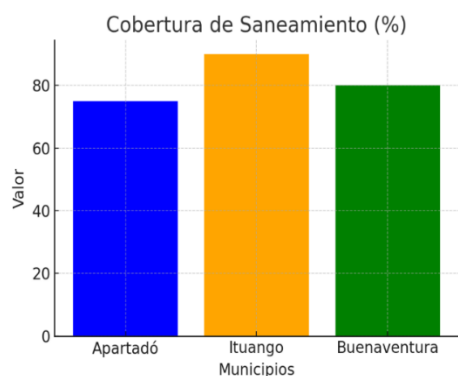


Figura 4

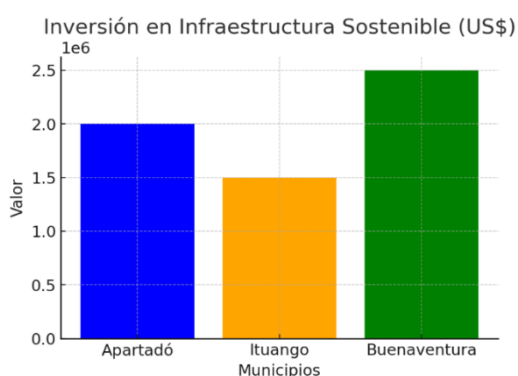
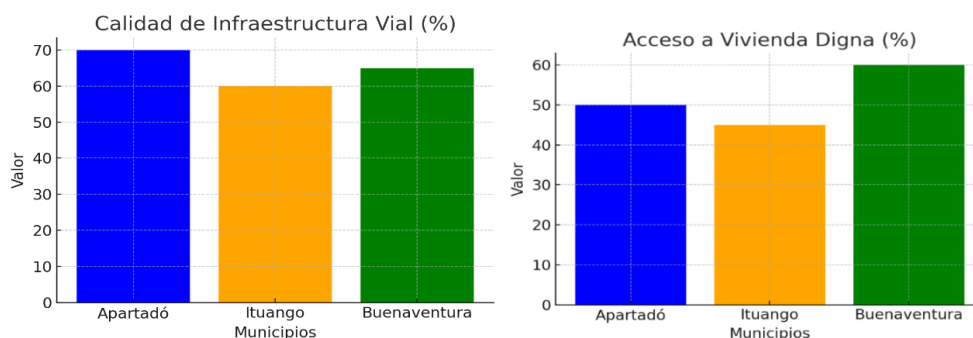


Figura 5

Figura 6



Gráficos elaborado por el autor basado en datos de la Ficha de caracterización del municipio de Apartadó (*Departamento Nacional de Planeación, 2019*).

Este panorama de contrastes entre oportunidades y atrasos ha motivado distintos esfuerzos académicos y técnicos para comprender y orientar los procesos de planificación territorial en Urabá. Un ejemplo clave es el documento Planes Integrales Municipales para Urabá, elaborado por el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales de EAFIT (URBAM EAFIT), que propone un abordaje sistémico del desarrollo urbano que reconoce las particularidades de cada municipio. En este estudio, Apartadó es identificado como un nodo estratégico dentro del corredor logístico regional, lo que refuerza la importancia de fortalecer sus instrumentos de planificación territorial. Estas aproximaciones plantean una visión integradora que permite pensar la sostenibilidad más allá del cumplimiento de indicadores, centrando la atención en la construcción de capacidades territoriales y en la gobernanza democrática del desarrollo (URBAM EAFIT, 2023).

Uno de los aportes recientes que refuerzan la necesidad de articular megaproyectos y desarrollo territorial en Urabá es el trabajo de Gómez Morrón et al. (2024), titulado Expectativas de la generación de empleo en Urabá por Puerto Antioquia. Esta investigación analiza las oportunidades laborales directas e indirectas generadas por dicho proyecto, así como la percepción de distintos actores sobre sus impactos socioeconómicos. A través de encuestas y análisis de contexto, el estudio identifica desafíos asociados a la preparación del recurso humano, la necesidad de estrategias de inclusión laboral y la urgencia de mejorar la

articulación entre el Estado, la empresa privada y las comunidades. Este enfoque complementa la mirada crítica sobre los megaproyectos, al resaltar que su sostenibilidad y legitimidad dependen de la capacidad institucional para integrar de forma equitativa los beneficios económicos con la planificación territorial participativa. Su inclusión en este estado del arte fortalece la pertinencia del presente trabajo, que busca construir herramientas metodológicas para evaluar y orientar la conexión entre los habitantes del desarrollo y la expansión portuaria en Apartadó.

A partir del análisis de estos antecedentes, resulta pertinente entonces ampliar la mirada hacia otros territorios que enfrentan desafíos similares en la implementación de megaproyectos y en su articulación con el desarrollo sostenible. Tal es el caso del Bajo Atrato, una región que, al igual que Urabá, ofrece claves relevantes para comprender las tensiones y posibilidades de los procesos de transformación territorial en el Caribe colombiano. Esta zona que comparte vínculos con el Urabá también enfrenta complejos procesos de transformación territorial, marcados por la presencia de megaproyectos de infraestructura y sobre todo actividades extractivas, donde afloran tensiones socio ambientales y se evidencian retos significativos en términos de gobernanza y participación comunitaria.

Investigaciones recientes muestran que, en el Bajo Atrato, las nuevas formas de apropiación del territorio han estado profundamente influenciadas por transformaciones en los regímenes de propiedad y por modelos de desarrollo que tienden a privilegiar intereses privados, a menudo en detrimento de los derechos colectivos. Como señalan García Reyes (2014), “el cambio en la estructura de propiedad de la tierra no fue causa del conflicto y [...] el tipo de actor involucrado es una variable relevante” (p. 210). Esta afirmación lleva a pensar que, más allá del marco normativo, lo que realmente ha intensificado las disputas territoriales es el tipo de orden extractivo que se impone: es decir, la forma en que se entrelazan la

regulación estatal, la presencia de actores armados y las dinámicas de aprovechamiento del suelo.

En esta misma línea de análisis territorial comparado, resulta clave considerar las evaluaciones ambientales aplicadas en el Bajo Atrato, donde se han documentado impactos graves originarios de prácticas productivas intensivas, especialmente en contextos ecológicos frágiles y con alta conflictividad social.

Uno de los estudios más detallados en esta región fue realizado por Cuesta Borja y Ramírez Moreno (2009), quienes desarrollaron una evaluación interdimensional de los daños ambientales provocados por cultivos de palma aceitera y ganadería extensiva en la selva húmeda tropical del Bajo Atrato. Su análisis revela cómo estas prácticas productivas han transformado profundamente la dimensión física del territorio, especialmente en lo relativo al agua y al suelo. Entre los efectos más significativos se encuentran la reducción de la disponibilidad hídrica para las comunidades locales, la alteración de la red de drenaje natural, la erosión de las riberas del río Curvaradó y el descenso del nivel freático de los suelos intervenidos.

Estos impactos no sólo han afectado el equilibrio ecológico del área, sino que han tenido consecuencias directas sobre la vida cotidiana, la economía local y las prácticas culturales de las comunidades afrodescendientes e indígenas que habitan la zona. Como concluyen Cuesta Borja y Ramírez Moreno (2009), “los proyectos palmeros y ganaderos son incompatibles con las condiciones agroecológicas de la zona de estudio” (p. 45).

Este tipo de evidencias refuerza la necesidad de adoptar enfoques metodológicos más integrales para analizar las relaciones entre megaproyectos, medio ambiente y desarrollo. A la vez, subrayan la urgencia de considerar las características biofísicas del territorio como

criterios centrales en la planificación, evitando decisiones que profundicen la desigualdad o comprometan la sostenibilidad a largo plazo.

A estas afectaciones ambientales se suman dimensiones simbólicas y sociales del desarrollo que también han sido objeto de estudio en el Bajo Atrato, especialmente en contextos donde confluyen actores armados, agendas institucionales y formas de resistencia comunitaria.

Complementando esta mirada sociopolítica del desarrollo en el Bajo Atrato, resulta fundamental considerar el contexto más amplio de la región del Pacífico colombiano, una investigación específica sobre el Bajo Atrato entre 2006 y 2014 ofrece claves para comprender la disputa entre distintas formas de entender y aplicar el desarrollo en contextos de alta conflictividad territorial.

El trabajo de Mantilla Ramos (2015) explora cómo el desarrollo ha sido entendido y disputado en el Bajo Atrato, una región marcada por la exclusión histórica y la presencia creciente de intereses económicos externos. A partir del análisis de políticas públicas y procesos comunitarios entre 2006 y 2014, la autora identifica dos proyectos enfrentados: uno promovido por el Estado, centrado en el crecimiento económico mediante actividades extractivas como la palma africana y la minería; y otro, impulsado desde las comunidades afrodescendientes, basado en la autonomía territorial, la sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento cultural.

El estudio revela que, mientras las agendas institucionales priorizan la modernización productiva, muchas de estas intervenciones ignoraban las realidades locales y reproducen formas de exclusión. En contraste, las comunidades articulaban prácticas de resistencia y propuestas propias de desarrollo ancladas en sus saberes, formas de organización y vínculos con el territorio.

Este escenario refuerza la idea de que el desarrollo no es un concepto neutro, sino un campo en disputa donde se enfrentan narrativas de progreso impuestas desde fuera y proyectos comunitarios que buscan alternativas más justas y sostenibles. Entender estas tensiones resulta fundamental para evaluar el desarrollo desde un enfoque territorialmente situado y socialmente legítimo.

Así, el Bajo Atrato aparece como un escenario donde el desarrollo no es unívoco ni neutro, sino una noción disputada, en la que chocan intereses económicos externos con proyectos de vida anclados en el territorio. Reconocer estas tensiones resulta clave para cualquier propuesta metodológica orientada a evaluar el desarrollo desde una perspectiva territorial y culturalmente situada.

No obstante, otros enfoques más críticos han cuestionado el modelo de desarrollo impulsado por los megaproyectos. El artículo de Escobar y Soler (2013), “Megaproyectos y efectos perversos de la modernidad: el bizarro caso de Urabá”, analiza cómo estas intervenciones han transformado radicalmente el paisaje social y ambiental de la región, generando nuevas formas de desigualdad, fragmentación y despojo. En esta línea, la literatura latinoamericana ha denunciado cómo muchas de estas estrategias de acumulación, lejos de promover el bienestar colectivo, refuerzan lógicas de poder que desatienden las voces de las comunidades locales y priorizan intereses económicos de gran escala.

La posibilidad de que los megaproyectos reproduzcan dinámicas de exclusión también ha sido documentada en otros contextos portuarios del país. En su estudio sobre Buenaventura, Medina-Garzón (2023) advierte sobre un “desarrollo ausentista”, caracterizado por economías de enclave, la deslocalización de élites y la ausencia de liderazgos transformadores. La mirada analítica de este documento nos ofrece alertas pertinentes para el

caso de Urabá, donde fenómenos similares podrían limitar los beneficios territoriales de la infraestructura portuaria si no se articulan con una planeación sostenible y participativa.

En esta misma línea y de acuerdo con Pineda Escobar y Falla Villa (2016), las experiencias relacionadas con la resiliencia y el fortalecimiento de capacidades en las comunidades, como el programa Mujeres Ahorradoras en Acción en Apartadó, muestran avances en la promoción de la inclusión financiera con perspectiva de género y en el fortalecimiento del tejido social. Sin embargo, estas iniciativas aún maniobran de forma dispersa y es indispensable que sean acopladas con los planes de desarrollo territorial del municipio y las decisiones relativas a grandes proyectos de inversión pública y privada. La ampliación de su impacto dependerá de su integración en una visión de desarrollo más integral, que reconozca los saberes locales y fomente espacios de participación genuinos.

De esta manera, se conecta con un marco más amplio de pensamiento crítico en América Latina, en el cual autores han abordado la tensión entre extractivismo, megaproyectos y modelos de desarrollo, denunciando la desconexión entre las políticas de inversión y las realidades sociales y ecológicas de los territorios. Estas críticas han abierto paso a nuevas propuestas teóricas y metodológicas centradas en el reconocimiento de los saberes locales, la participación de las comunidades y la búsqueda de alternativas de desarrollo más justas, inclusivas y sostenibles. En este cuadro, evaluar los habitantes del desarrollo no puede circunscribirse a una lógica técnica, sino que debe incorporar las dimensiones históricas, políticas y culturales de cada territorio (Alimonda, 2011; Svampa

En este contexto, la propuesta de este trabajo de investigación y el reto que este impone propone construir una Herramienta metodológica, para evaluar el habitante "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible" a aplicar en la región de Urabá, contando con un piloto en el municipio de Apartadó. Esta herramienta propone identificar brechas,

priorizar acciones, apoyar la toma de decisiones, para la adopción de políticas y la inversión de recursos y fortalecer la planificación territorial en coherencia con los ODS. Aunque centrada en este habilitante, la metodología propuesta puede ser adaptada a otros municipios y ampliada para incluir otros habilitantes del desarrollo sostenible, contribuyendo así a una gestión territorial más integrada y sostenible. para evaluar los habilitantes del desarrollo sostenible en Apartadó, priorizando el ordenamiento territorial como eje articulador.

## **Marco Conceptual**

### **Origen y Justificación: Entre lo Normativo y lo Territorial**

El punto de partida de este marco conceptual no es abstracto ni universal: arraiga en las tensiones concretas que atraviesan a Urabá y al Bajo Atrato. Los diagnósticos previos muestran una paradoja difícil de ignorar: mientras los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT) y los planes de desarrollo municipal (PDM) fueron concebidos como herramientas centrales para guiar el futuro de los municipios, en la práctica su desactualización, fragmentación y baja articulación han limitado su capacidad de anticipar y regular transformaciones profundas, como las que traen consigo los megaproyectos regionales (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995; DNP, 2023).

Es en este contexto donde emergen los tres ejes conceptuales que guían esta investigación: ordenamiento territorial, servicios públicos y desarrollo sostenible. La elección de estos conceptos no responde a un ejercicio retórico ni a una moda académica. Son los hilos conductores que permiten leer la desconexión entre el diseño normativo y la vida real de los territorios, entre la visión de los megaproyectos como promesa de progreso y la persistencia de déficits urbanos básicos que limitan la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

El *ordenamiento territorial* se convierte, entonces, en un punto neurálgico para evaluar cómo se regula el uso del suelo, cómo se planifica la expansión urbana y cómo se

articulan, o dejan de articularse, las grandes obras con las necesidades locales. Los servicios públicos básicos, por su parte, actúan como la medida más tangible de esta articulación: allí donde falla la provisión de agua potable, alcantarillado o gestión de residuos, se hacen evidentes las fracturas entre lo normativo y lo cotidiano (CEPAL, 2020; DNP, 2019). Finalmente, el desarrollo sostenible se asume como horizonte normativo y ético, en la línea de la ONU (1987) y de la Agenda 2030, que invita a repensar el desarrollo no como mera acumulación de infraestructuras o crecimiento del PIB, sino como un proceso que amplía capacidades humanas y territoriales.

En el caso de Urabá y el Bajo Atrato, esta tríada conceptual permite iluminar el núcleo del problema: los megaproyectos estratégicos, Puerto Antioquia, Puerto Pisisí, las vías Mar 1 y Mar 2, se conciben y ejecutan con gran dinamismo, pero su integración con los instrumentos de planeación es limitada. La consecuencia no es menor: un territorio transformado a gran velocidad, pero sin las bases estructurales que garanticen que esas transformaciones se traduzcan en bienestar colectivo y sostenibilidad.

Definiciones de trabajo operativas: más allá de la norma, hacia el análisis aplicado

En este estudio, los conceptos no se presentan como definiciones estáticas, sino como herramientas analíticas que permiten comprender las tensiones entre planificación, servicios y desarrollo en contextos de acelerada transformación.

El ordenamiento territorial, según la Ley 388 de 1997 y documentos del DNP (2023), es un proceso técnico, político y participativo que regula el uso del suelo de acuerdo con las capacidades y limitaciones del territorio. Pero aquí se entiende en un sentido aplicado: no basta con formular POT, PBOT o EOT. El reto está en que esos instrumentos cumplan realmente su papel de articuladores entre los megaproyectos y los atributos urbanos básicos

(Congreso de Colombia, 1997). En otras palabras, que sean capaces de dimensionar infraestructuras como el agua potable, los equipamientos educativos o las redes de movilidad en función de los impactos que traen las obras regionales. Como lo advirtió el Ministerio de Desarrollo Económico (1995), la planificación urbana en Colombia ha padecido de fragmentación institucional, tratando vivienda, servicios, transporte y espacio público como compartimentos estancos. Este marco retoma esa advertencia para enfatizar que el ordenamiento sólo es habilitador del desarrollo sostenible cuando logra superar la lógica sectorial y anticipar, de manera integral, las transformaciones que los megaproyectos generan en el territorio.

En cuanto a los servicios públicos, este trabajo los aborda como uno de los indicadores más sensibles de equidad y cohesión territorial. La CEPAL (2020) y el DNP (2019) han mostrado que las brechas en agua potable, alcantarillado y saneamiento básico se concentran en municipios intermedios y periféricos, allí donde la expansión urbana no ha sido acompañada por inversiones proporcionales en infraestructura. En Urabá, esta constatación se hace tangible: los déficits de servicios básicos no son un simple problema técnico, sino una limitación estructural e institucional que condiciona la capacidad de los megaproyectos para convertirse en motores de bienestar. Así, los servicios públicos se entienden aquí como “la prueba de fuego” de la planeación territorial: si no logran garantizar cobertura y calidad, cualquier promesa de desarrollo se convierte en retórica vacía.

Finalmente, el desarrollo sostenible se asume como horizonte normativo que articula la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo (ONU, 1987; Agenda 2030). Sin embargo, en este marco adquiere un sentido crítico y aplicado: se interpreta como la capacidad de los territorios para anticipar y gestionar los impactos de los megaproyectos de forma tal que no se reproduzcan dinámicas de exclusión, degradación ambiental o economías

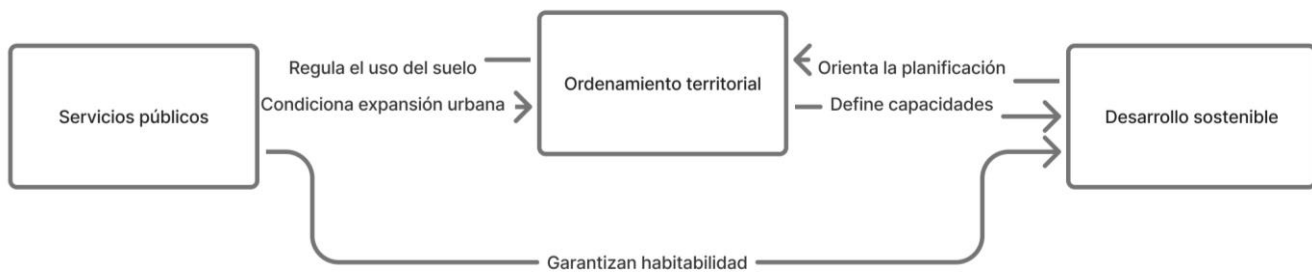
de enclave (Urrea, 2021; Jiménez, 2022). Siguiendo la propuesta de Amartya Sen (1999), el desarrollo sostenible se mide no sólo en términos de competitividad o conectividad, sino en la ampliación de libertades reales y en la generación de condiciones dignas de vida para las comunidades locales.

Los Para efectos de esta investigación, los megaproyectos estratégicos se entienden como intervenciones de gran escala, principalmente en infraestructura portuaria, vial, logística y de servicio que, por su magnitud, impacto territorial y capacidad de transformación económica y social, trascienden el ámbito municipal e inciden en dinámicas regionales y nacionales. Estos proyectos se caracterizan por su alta inversión, su articulación con políticas de competitividad y desarrollo, y por generar presiones significativas sobre el ordenamiento del territorio.

En ese orden de ideas, Los habilitantes del desarrollo sostenible corresponden a aquellos factores estructurales que permiten o condicionan la materialización de procesos de desarrollo en el territorio. En este estudio, el ordenamiento territorial se asume como habilitante central, en tanto articula dimensiones físicas, sociales, económicas y normativas, y orienta la localización, regulación e integración de los megaproyectos estratégicos en el espacio municipal.

### **Articulación Conceptual: un Triángulo Dinámico de Análisis**

El verdadero valor de estos conceptos emerge en su articulación. No se trata de piezas aisladas, sino de vértices de un triángulo dinámico que permite analizar cómo la planeación se convierte, o no, en una condición habilitante para el desarrollo.

**Figura 7**

*Nota:* elaboración propia

En la base superior del triángulo se ubica el ordenamiento territorial, que establece las reglas de juego y organiza el uso del suelo. En un vértice se encuentran los servicios públicos, que traducen esas reglas en condiciones materiales de habitabilidad y equidad. El vértice inferior se sitúa el desarrollo sostenible, que funciona como horizonte normativo y ético, orientando las transformaciones hacia un futuro inclusivo y resiliente.

En este esquema, los servicios públicos cumplen una función estratégica: son los puentes que conectan lo normativo con lo real, lo planificado con lo vivido. Allí donde fallan, la articulación entre los POT y los megaproyectos se desvanece, dejando tras de sí territorios fragmentados y comunidades excluidas. A la inversa, cuando se fortalecen, se convierten en el terreno fértil donde la planeación puede germinar en desarrollo sostenible.

La triangulación conceptual, entonces, permite evaluar al Urabá no sólo como escenario de grandes inversiones, sino como un laboratorio de tensiones entre norma, infraestructura y vida cotidiana. El ordenamiento territorial aparece como la bisagra que puede transformar los megaproyectos en oportunidades compartidas, o dejarlos operar como enclaves desconectados. Los servicios públicos revelan la magnitud de esa desconexión, mientras que el desarrollo sostenible obliga a mantener la mirada en el horizonte, recordando

que el verdadero éxito de la planeación no se mide en kilómetros de carreteras ni en toneladas de carga, sino en la capacidad de construir territorios habitables, equitativos y sostenibles.

### **Objetivo General**

Proponer un modelo de evaluación del ordenamiento territorial como herramienta de análisis y gestión en los municipios de la región de Urabá, con base en los instrumentos de planeación territorial y su relación con los megaproyectos estratégicos del territorio.

### **Objetivos Específicos**

1. Analizar el estado actual de implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial en municipios seleccionados, identificando avances, limitaciones y nivel de actualización.
2. Evidenciar las brechas comunes diferenciadas en la planificación y gestión territorial considerando uso del suelo, cobertura de servicios y conectividad regional.
3. Prever potenciales impactos derivados de los megaproyectos de infraestructura sobre la configuración y funcionalidad territorial.

## Metodología

La investigación se inscribe dentro del paradigma sociocrítico, que entiende el conocimiento como una construcción situada, orientada a la transformación social del territorio. En este marco, los actores locales no son objetos pasivos de análisis, sino sujetos con agencia y capacidad de decisión sobre su entorno (Alvarado & García, 2008).

En ese orden de ideas, este trabajo de investigación adopta un enfoque mixto que combina análisis documental, trabajo de campo y herramientas comparativas para evaluar cómo se articulan los instrumentos de planeación territorial con los megaproyectos en Urabá. El caso piloto es Apartadó, donde se revisan en detalle los POT y PDM, no solo para constatar si proyectos como Puerto Antioquia, Puerto Pisisí o las vías Mar 1 y Mar 2 aparecen mencionados, sino para indagar si los atributos urbanos definidos por la Ley 388 de 1997 —vivienda, servicios, espacio público, equipamientos y movilidad— han sido planificados a la luz de los impactos que generarán estas obras.

El análisis se centra en preguntas concretas: ¿se anticipa la demanda de vivienda y servicios por el crecimiento poblacional?, ¿los sistemas de agua y saneamiento tienen capacidad para absorber nuevas presiones?, ¿las redes de movilidad integran los flujos de puertos y corredores logísticos? Para contrastar estas dimensiones, se complementa la revisión documental con entrevistas a actores institucionales, líderes comunitarios y empresarios, así como con talleres participativos que permiten confrontar la planeación formal con las percepciones locales.

Los hallazgos se organizan en una matriz comparativa que da origen a una herramienta de monitoreo tipo semáforo, diseñada para mostrar de forma clara el nivel de articulación entre megaproyectos y planeación territorial en Urabá, principalmente Apartadó como piloto. Esta herramienta y análisis geográfico de brechas, ofrece una visión integrada

de riesgos, oportunidades y desafíos, aportando insumos para una gestión territorial más anticipatoria y sostenible.

La elección de Apartadó como prueba piloto de estudio se justifica por su posición estratégica en la región de Urabá, su rol como nodo logístico e industrial, y su creciente exposición a megaproyectos como Puerto Antioquia y Puerto Pisisí. Estas transformaciones, junto con un crecimiento poblacional acelerado, consolidan al municipio como un escenario clave para examinar los desafíos de articulación entre planificación territorial, infraestructura y sostenibilidad.

El enfoque mixto se operacionaliza mediante la triangulación de técnicas cualitativas (entrevistas, talleres, análisis de contenido) y cuantitativas (análisis espacial, matrices de evaluación, encuestas). Esta estrategia, como sostienen Brewer y Hunter (1989), incrementa la validez de los hallazgos al integrar diferentes fuentes de información.

A su vez, el proceso se fundamenta en los principios de la Investigación Acción Participativa (IAP), que promueve la co-construcción de conocimiento con actores del territorio. Según Sandoval (2003), la IAP favorece el empoderamiento social a

El análisis de la información se basará en la teoría fundamentada, permitiendo que las categorías de evaluación emerjan del cruce entre datos empíricos y referentes conceptuales (Corbin & Strauss, 2002). Se emplearán procesos de codificación, categorización y triangulación, con el fin de garantizar la coherencia teórica, la profundidad del análisis y la pertinencia territorial del instrumento diseñado.

La investigación se desarrollará en cinco fases metodológicas, cada una con actividades específicas y productos esperados, en coherencia con los objetivos definidos:

#### **Tabla 4**

##### *Metodología*

Fase	Actividad	Resultado esperado
1. Revisión documental	Análisis del POT, PDM, Plan Nacional de Desarrollo, estudios de ODS, documentos de CEPAL, PNUD, etc.	Marco teórico y normativo para definir indicadores
2. Línea base territorial	Diagnóstico inicial del ordenamiento territorial: uso del suelo, servicios públicos, movilidad, estado del ordenamiento territorial.	Diagnóstico inicial del estado del ordenamiento territorial
3. Identificación de brechas en el ordenamiento y su relación con megaproyectos	Análisis de documentos técnicos, entrevistas con actores clave y identificación de brechas	Diagnóstico de brechas de ordenamiento y su relación con megaproyectos
4. Diseño de instrumento metodológico	Construcción de matriz de evaluación tipo semáforo.	Herramienta de monitoreo territorial participativa
5. Validación	Socialización con actores locales (comunidad, academia, instituciones)	Ajustes y legitimación del instrumento

#### 4. Técnicas

1. Análisis documental.
2. Análisis estadísticos.
3. Entrevistas semiestructuradas a actores institucionales y comunitarios.
4. Talleres participativos.

Esta metodología se sustenta en el modelo sistémico propuesto por la CEPAL (2020), que reconoce la interdependencia entre los sistemas naturales, sociales e institucionales, y en los principios de la ICAT (2021) sobre relevancia, exhaustividad y transparencia.

En este contexto, la presente investigación propone construir una Herramienta metodológica para evaluar el habilitante "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible" en el municipio de Apartadó. Esta herramienta busca identificar brechas, priorizar acciones y fortalecer la planificación territorial en coherencia con los ODS. Aunque centrada en este habilitante, la metodología propuesta puede ser adaptada a otros municipios y ampliada para incluir otros habilitantes del desarrollo sostenible, contribuyendo así a una gestión territorial más integrada y sostenible.

Se realizará por etapas, facilitando la valoración de los ODS y sus indicadores. En la etapa 1 se realizará la revisión documental de informes clave de los objetivos del desarrollo sostenible, recopilando las bases teóricas y normativas de los mismos y la selección de indicadores clave como lo son ODS 6, 9, 11 y 13. En la etapa 2, se realizará la línea base territorial a través de la recolección y análisis de información sobre el estado del ordenamiento territorial como uso de suelo, accesibilidad a servicios básicos, infraestructura etc., todo lo anterior con el fin de hacer un diagnóstico del estado actual del territorio e identificar brechas existentes en relación con el ODS y los habilitantes de desarrollo.

La a tercera etapa se enfocará en la identificación de los impactos de los megaproyectos, análisis de documentación técnica, entrevistas a actores clave y creación de escenarios de impacto; el resultado será una herramienta que permita medir la matriz de impactos de los megaproyectos en cada uno de los habilitantes del desarrollo especialmente "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible" y sus dimensiones de ODS relacionadas con agua, infraestructura, vivienda y cambio climático. En la cuarta fase, se aplicarán

instrumentos como el semáforo que es una herramienta de toma de decisiones participativas que permitirá hacer seguimiento a los proyectos y priorizar acciones correctivas en caso de aberturas significativas. Finalmente, en la quinta fase, se realizará la validación del instrumento con los actores locales, se harán los ajustes necesarios para la aplicabilidad en toma de decisiones a nivel local y se ajustará en función de las necesidades del territorio (PNUD, 2016).

Este ejercicio comparativo busca fortalecer el análisis del habitante “ordenamiento territorial y desarrollo sostenible” en Apartadó al tiempo que se ofrecen insumos evidenciales para calibrar con mayor fidelidad el análisis de brechas. La comparación con los casos de Buenaventura e Ituango hace posible no solo identificar patrones comunes en las brechas estructurales para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sino también contrastes en relación con los niveles de planificación, gobernanza y articulación entre la inversión pública y el desarrollo local. En Buenaventura, por su parte, se revelan las características de un desarrollo “ausentista” vinculado al modelo portuario, mientras que el caso de Ituango pone de manifiesto las tensiones socio ambientales asociadas al aprovechamiento hidroeléctrico desarticulado del territorio. Estas experiencias, en definitiva, confirman la pertinencia de la metodología y herramientas utilizadas en esta investigación y validan la utilidad de su eventual aplicación en Apartadó y otros municipios con características similares.

En este sentido, se seleccionan Buenaventura e Ituango como casos comparativos dentro del análisis metodológico.

La selección de Buenaventura e Ituango como casos comparativos responde a criterios metodológicos específicos: presencia de megaproyectos estratégicos de alto impacto, contextos de vulnerabilidad territorial y disponibilidad de aprendizajes relevantes en materia

de planificación y gobernanza. Estos casos permiten contrastar el contexto de Urabá y fortalecer el análisis regional sin perder el foco en el municipio piloto.

En coherencia con el enfoque metodológico planteado, la incorporación de datos cuantitativos del DANE permite fortalecer el análisis territorial al evidenciar brechas en acceso a servicios básicos, calidad de vida y cobertura institucional en Apartadó. Estas cifras aportan una base cuantitativa para contrastar el discurso del desarrollo con las condiciones reales del territorio y evaluar de forma más precisa el impacto de los megaproyectos.

### **Herramienta Semáforo**

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2019), la matriz semáforo constituye una herramienta de evaluación visual que emplea un sistema de colores, usualmente verde, amarillo y rojo, para representar el nivel de cumplimiento o desempeño de determinados indicadores, variables o componentes dentro de un plan, proyecto o contexto territorial. Esta metodología permite clasificar los avances según su grado de logro, estableciendo categorías como alcanzado, parcialmente alcanzado o no alcanzado. Su principal utilidad radica en ofrecer una lectura sintética e inmediata del estado de progreso, facilitando la identificación de fortalezas, rezagos y áreas prioritarias de intervención.

**¿Cómo se hace?** La construcción de la matriz tipo semáforo exige la definición clara y rigurosa de un conjunto de indicadores o variables que reflejen las dimensiones esenciales del análisis territorial. Estos se seleccionan con base en los componentes estratégicos más relevantes, como la cobertura y calidad de los servicios públicos, el grado de actualización normativa de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y el nivel de articulación existente con los megaproyectos en el área de influencia.

En una primera etapa, se establecen los rangos o umbrales que permitirán clasificar el desempeño de cada indicador. Para ello, se adopta una escala cromática compuesta por tres

categorías: el color verde, asociado con resultados satisfactorios o niveles de cumplimiento superiores al 80 %; el amarillo, que señala avances parciales o en consolidación, dentro de un intervalo del 50 % al 79 %; y el rojo, que identifica condiciones críticas o insuficientes, correspondientes a valores por debajo del 50 %. Esta codificación visual facilita la lectura inmediata de los resultados y se convierte en una guía útil para la toma de decisiones informadas.

***Recolección de datos:*** se recopila información cuantitativa y cualitativa para cada indicador.

***Asignación de color:*** Para cada indicador, según los datos, se incluye en la categoría correspondiente.

***Interpretación y acción:*** La matriz permite identificar rápidamente los puntos “verdes” (fortalezas), “amarillos” (áreas de mejora) y “rojos” (riesgos o vacíos), y priorizar intervenciones.

### **¿Por qué Elegir la Herramienta Semáforo?**

La elección de esta herramienta responde a su accesibilidad visual y a su efectividad para comunicar resultados complejos de forma clara y sintética. Su uso facilita una evaluación rápida del nivel de avance en la implementación de los instrumentos de planeación y permite identificar, con precisión las áreas críticas que requieren atención inmediata. De esta manera, la matriz tipo semáforo se consolida como un instrumento metodológico que fortalece la toma de decisiones, promueve la transparencia en el análisis y contribuye a una gestión territorial más eficiente y coherente.

El pre-semáforo y el semáforo final son fases complementarias dentro del proceso de evaluación territorial. El pre-semáforo corresponde a la etapa diagnóstica inicial, en la que se

recopilan y organizan los datos cuantitativos y cualitativos de los indicadores definidos (por ejemplo, cobertura de servicios, actualización del POT, participación ciudadana, articulación con megaproyectos, etc.). En esta fase, se identifican las brechas y se asignan valores preliminares que permiten visualizar tendencias o posibles niveles de cumplimiento, sin aún consolidar una calificación definitiva. Por su parte, el semáforo final constituye la fase de síntesis e interpretación de los resultados. Con base en los datos validados, se asignan los colores verde, amarillo o rojo según el nivel de avance o cumplimiento de cada indicador, permitiendo mostrar de forma visual y comprensible el desempeño del territorio y los habitantes de desarrollo. Este instrumento facilita la toma de decisiones, la priorización de acciones y la comparación entre municipios, ofreciendo una visión integral del estado actual del ordenamiento territorial y su contribución a la sostenibilidad.

Para fines de este trabajo, se elaboró en cada capítulo un pre-semáforo y para el capítulo final un semáforo que se alimenta en gran medida de los análisis e insumos tomados en cuenta en los pre-semáforos y la información de cada capítulo.

## **Capítulo 1**

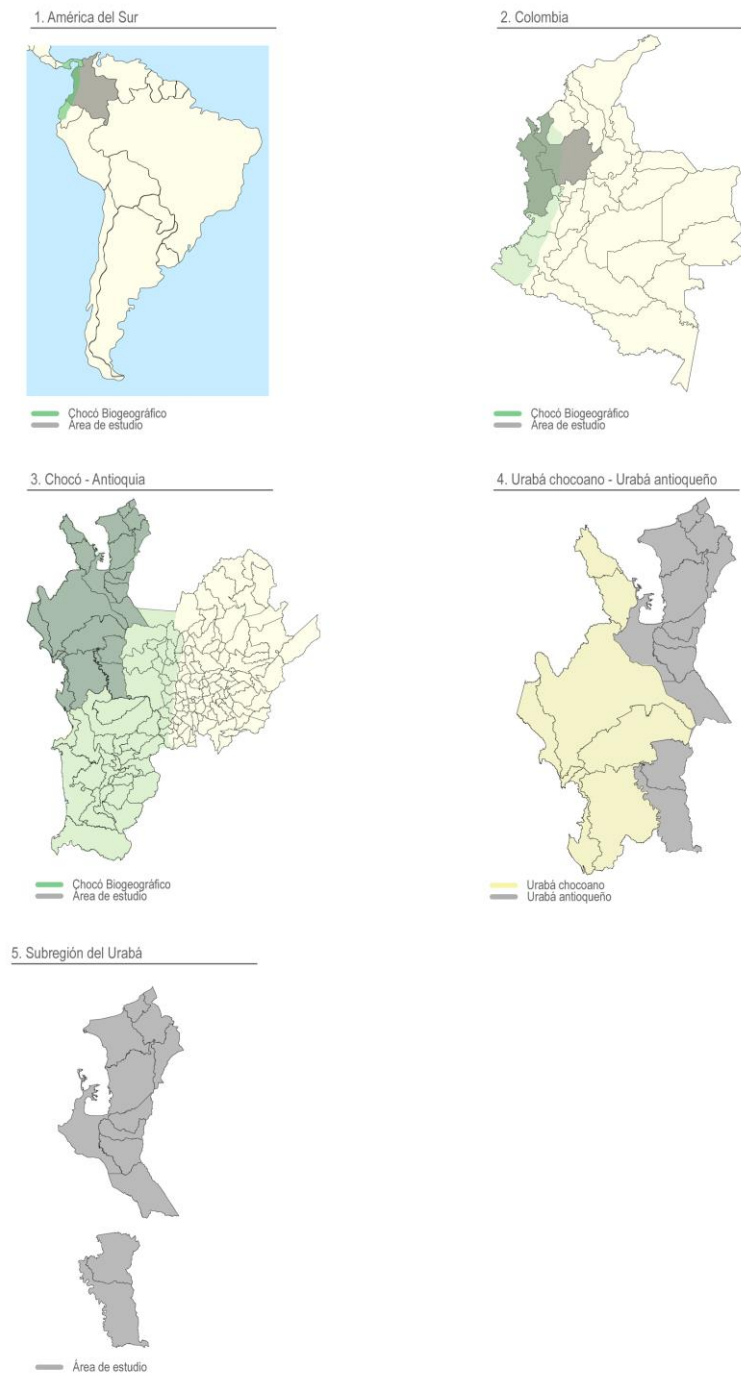
Análisis del estado de implementación de los instrumentos de planeación en la región de Urabá y Bajo Atrato

La región de Urabá, localizada en el noroccidente de Colombia, constituye un espacio estratégico debido a su ubicación geográfica, su biodiversidad, su diversidad étnica y su potencial logístico en la conexión entre Centroamérica, el Caribe y el resto del país. En las últimas décadas, ha sido escenario de una intensificación de megaproyectos de infraestructura, entre ellos, el Puerto Antioquia, el Puerto Pisisí, las vías Mar 1 y Mar 2 y varios corredores logísticos, que buscan transformar la dinámica territorial. No obstante, estos procesos de transformación se desarrollan en un vacío institucional su viabilidad y

sostenibilidad dependen de manera directa de la capacidad de los instrumentos de planeación territorial para articularlos con una visión integral de desarrollo sostenible

## Figura 8

*Figura se presenta la localización del Urabá antioqueño y chocoano*



*Nota :Elaboración propia*

En este marco, el ordenamiento territorial se configura como un elemento habilitador central. No se limita a la regulación técnica del uso del suelo, sino que constituye un proceso político, participativo y estratégico orientado a organizar el crecimiento urbano, garantizar la equidad en el acceso a servicios básicos y proteger los ecosistemas estratégicos. La Ley 388 de 1997, norma fundamental del ordenamiento territorial en Colombia, establece principios de sostenibilidad, equidad, participación ciudadana y gestión integrada, que deben guiar la formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM). Sin embargo, en varios municipios de Urabá, la implementación de estos instrumentos enfrenta limitaciones estructurales que limitan su eficacia.

Este capítulo, en concordancia con el primer objetivo específico de la investigación *“Analizar el estado actual de implementación de los instrumentos de planeación en municipios de la región, identificando avances, limitaciones y nivel de actualización normativa, tomando como piloto el municipio de Apartadó”*, presenta un diagnóstico de su aplicación. La selección de Apartadó como caso de estudio obedece a su relevancia logística, a su mayor nivel de institucionalidad y a su papel como nodo central en la red urbana de Urabá.

El análisis se estructura en los siguientes fundamentos conceptuales y metodológicos. En primer lugar, se adopta el marco de la política urbana integral, desarrollado en el documento *Ciudades y Ciudadanía: La política del Salto Social* (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995), que subraya la necesidad de superar la fragmentación sectorial mediante una visión sistémica del desarrollo urbano. En segundo lugar, se incorporan los atributos urbanos, usos del suelo, servicios públicos, equipamientos, espacio público, movilidad y vivienda, como categorías analíticas para evaluar la coherencia y calidad de los instrumentos de planeación.

En concordancia con lo anterior, es importante señalar que el análisis presentado en este capítulo se construyó a partir de una revisión documental de los instrumentos oficiales de planeación de los municipios de Urabá y el Bajo Atrato, entre ellos Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA). Esta revisión se complementó con la información secundaria proporcionada por fuentes institucionales, como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Terridata, que permitieron caracterizar las condiciones socioeconómicas, demográficas y de infraestructura de cada territorio.

A partir de esta base documental, se realizó una lectura crítica y comparativa que permitió identificar patrones de coherencia y desarticulación entre los instrumentos, así como su grado de actualización, profundidad técnica y capacidad de implementación. El análisis no se limitó a verificar cumplimientos normativos, sino que indaga en cómo estos documentos responden, o no, a los desafíos actuales del territorio, especialmente frente a la presión de megaproyectos estratégicos como los corredores viales y el desarrollo portuario.

### ***Los Instrumentos de Planeación Territorial: POT y PDM en el Marco de la Ley 388 de 1997***

La Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial, constituye el fundamento normativo de la planeación urbana y rural en Colombia., constituye el fundamento normativo de la planeación urbana y rural en Colombia. Su aprobación representó un hito en la historia de la planificación del país, al establecer que el desarrollo territorial debía responder a un proceso técnico, político y participativo que articulara las dimensiones económica, social, ambiental y cultural. Uno de sus aportes más relevantes fue

la institucionalización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento obligatorio para todos los municipios y distritos.

El POT no debe entenderse únicamente como un conjunto de normas urbanísticas, sino como un instrumento estratégico que define la estructura urbana, la zonificación, los sistemas de equipamientos, las redes de movilidad y las áreas de conservación ambiental, con una perspectiva de largo plazo. Es decir, el POT debe ser un contrato social entre la comunidad, el Estado y el mercado, que establece reglas claras para el desarrollo del territorio. Su formulación y actualización requieren estudios técnicos, procesos participativos y coherencia con otros instrumentos de gestión, entre ellos, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

El PDM, definido en la Ley 152 de 1994, es el mecanismo a través del cual los gobiernos locales fijan políticas, programas y proyectos prioritarios durante el período de gobierno. Aunque su orientación es principalmente administrativa y presupuestal, debe mantener articulación con el POT, de manera que las inversiones públicas y privadas se realicen conforme a la estrategia territorial. La falta de articulación entre ambos instrumentos constituye una de las debilidades recurrentes del sistema de planeación en Colombia, particularmente en municipios con escasa capacidad institucional.

### ***La Ciudad como Sistema Socio Espacial Complejo: Aportes de la Política Urbana***

La planificación territorial no puede reducirse a la aplicación de normas urbanísticas. Según el documento Ciudades y Ciudadanía: La política del Salto Social (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995), la ciudad constituye “la unidad socio espacial básica de soporte de la producción cultural, la innovación social y la actividad económica del mundo contemporáneo: no es objeto ni simple artefacto, ni bien manufacturado. Es un organismo complejo, es decir una totalidad organizada que requiere para su comprensión, análisis de

estudios interdisciplinarios y gestión de acciones inter e intersectoriales” (p. 33). (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995)

Esta definición, nos refuerza la idea de que las ciudades no pueden analizarse desde un enfoque fragmentado. La división institucional de funciones en la que vivienda, transporte, servicios públicos y espacio urbano son gestionados de forma aislada, ha generado históricamente territorios desarticulados y megaproyectos que operan como enclaves desconectados del tejido local. La política urbana, en consecuencia, propone un enfoque integral en el cual los instrumentos de planeación funcionan como mecanismos de articulación entre sectores, niveles de gobierno y actores sociales.

### ***Los Atributos Urbanos como Criterios de Evaluación***

Con base en el marco conceptual de Política urbana, ciudades y ciudadanía, este análisis adopta los *atributos urbanos* como criterios para evaluar la pertinencia y eficacia de los instrumentos de planeación. Estas categorías, derivadas de la Ley 388 y de experiencias aplicadas en ciudades como Medellín y Bucaramanga, permiten una lectura sistémica del territorio:

Usos del suelo: En la planificación territorial contemporánea, el uso del suelo ha dejado de ser una simple división entre áreas urbanas y rurales. Hoy, su definición responde a una comprensión más amplia: cada porción del territorio se asigna según su vocación natural y las condiciones que la limitan, ya sean ambientales, de infraestructura, de riesgo o normativas. De acuerdo con la Ley 388 de 1997, los municipios y distritos deben clasificar su territorio en suelo urbano, suelo de expansión urbana y suelo rural. Dentro de estas categorías, es posible establecer subdivisiones específicas, como el suelo suburbano o el suelo de protección, que orientan los usos permitidos y las actividades adecuadas en cada espacio.

En cada tipo de suelo se definen los usos principales: vivienda, comercio, servicios, industria, actividades agropecuarias, preservación ambiental, entre otros. Estas determinaciones buscan garantizar que el aprovechamiento del territorio responda tanto a la función social de la propiedad como a los principios ecológicos del ordenamiento territorial.

Servicios públicos: cobertura, calidad y sostenibilidad en la provisión de acueducto, alcantarillado, energía y aseo, garantizando su acceso equitativo, eficiencia operativa y continuidad como soporte esencial del bienestar colectivo y del desarrollo urbano sostenible.

Equipamientos: Son las construcciones físicas que integran la infraestructura social y colectiva tienen como propósito asegurar que la población acceda a servicios fundamentales: educación, salud, cultura, deporte y recreación. Cada uno de estos espacios representa un componente esencial para el bienestar de la comunidad, al ofrecer entornos que fortalecen el tejido social.

Espacio público: El espacio público está conformado por un conjunto de áreas y elementos del territorio que, por su uso y afectación, satisfacen las necesidades recreativas, ambientales y de encuentro social de la población. Se trata de entornos que, por su naturaleza abierta y colectiva, fortalecen el sentido de pertenencia y el relacionamiento entre las comunidades. Dentro de este conjunto se incluyen parques, plazas y zonas verdes públicas, lugares que, por su uso y afectación, satisfacen las necesidades recreativas y de relacionamiento de las comunidades. Estos espacios ofrecen un respiro dentro del tejido urbano y funcionan como escenarios de integración, convivencia y expresión ciudadana.

Movilidad: El sistema de movilidad es una red integral que garantiza la conectividad, accesibilidad y articulación entre los diferentes modos de transporte. Por su uso y afectación, satisface las necesidades de movilidad y conectividad de las comunidades, promoviendo el

desplazamiento eficiente de personas y bienes, la reducción del impacto ambiental y la integración funcional del territorio.

Vivienda: La vivienda comprende el conjunto de condiciones físicas, sociales y urbanísticas que garantizan una habitabilidad digna y segura. Por su uso y afectación, satisface las necesidades de refugio y bienestar de las comunidades, previniendo asentamientos informales mediante la planificación, la regulación del suelo y la adecuada provisión de servicios básicos.

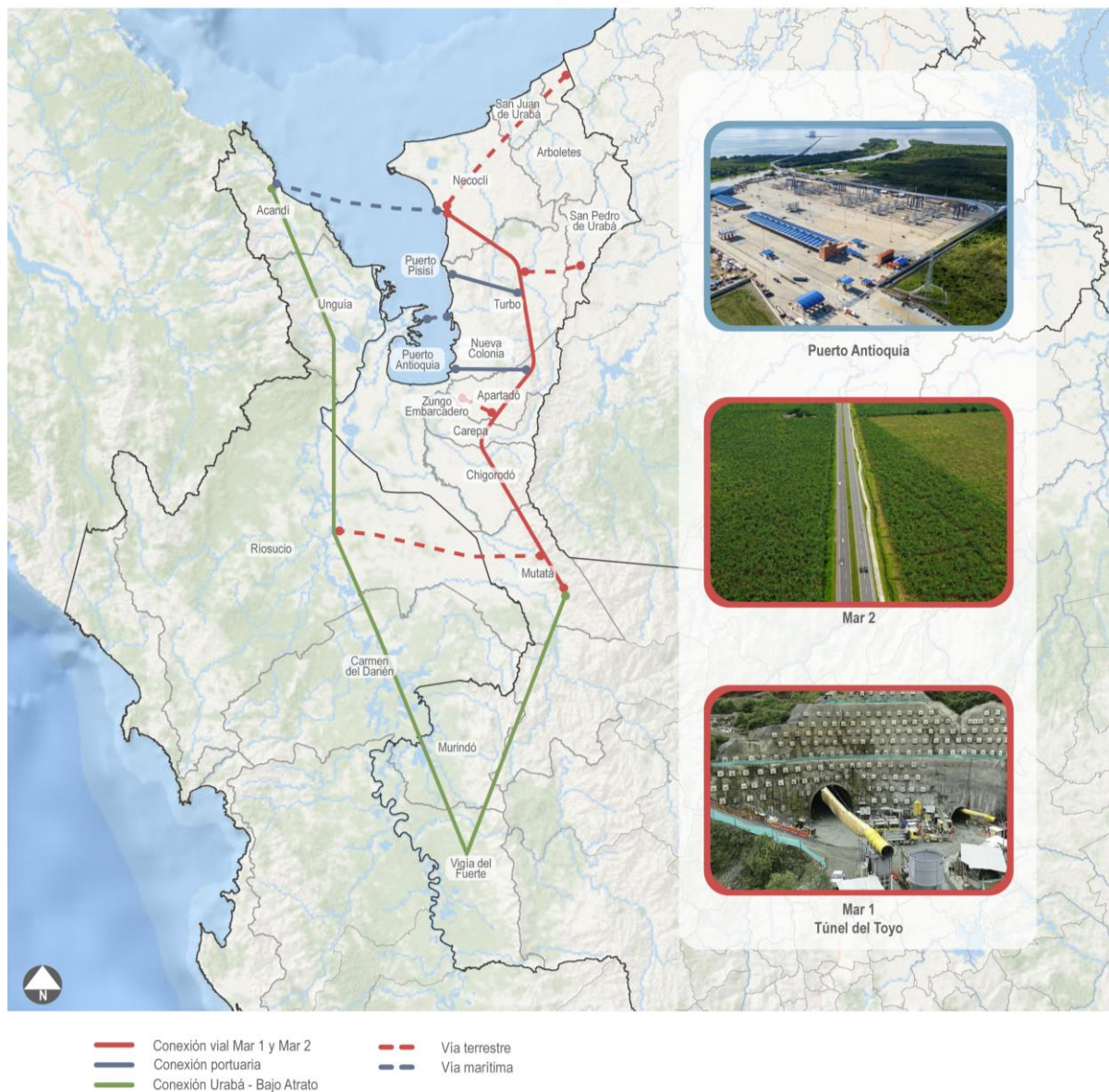
Estos atributos no operan de manera independiente, sino que mantienen relaciones de interdependencia. Por ejemplo, una zonificación inadecuada puede generar presiones sobre los servicios públicos; la insuficiencia de espacio público restringe la cohesión social; y un sistema de movilidad defectuoso restringe el acceso a empleo y educación. Su análisis integrado permite identificar brechas estructurales y definir oportunidades de intervención.

Antes de adentrarnos en el análisis normativo y socioespacial de los instrumentos de planeación y los atributos urbanos, es fundamental precisar un instrumento geográfico de referencia que permita visualizar la posición estratégica de los municipios objeto de estudio dentro del territorio, en este caso, Urabá y Bajo Atrato. Este contexto no sólo proporciona la comprensión de sus dinámicas internas, sino que también evidencia su relación con megaproyectos de infraestructura y corredores viales que definen su presente y futuro territorial. A continuación, La Figura 1.1. muestra una síntesis espacial de estos elementos.

**Figura 9**

*Megaproyectos y Estructura Territorial en el Urabá y Bajo Atrato*

**Megaproyectos y estructura territorial en Urabá y Bajo Atrato**



*Nota:* Elaboración propia.

Contexto territorial de los municipios analizados en Urabá y Bajo Atrato, Antioquia:

localización, infraestructura estratégica.

En términos generales, los municipios de la región cuentan con marcos normativos ajustados a la Ley 388 de 1997. Sin embargo, persisten brechas significativas entre la formulación de los instrumentos y su ejecución efectiva. Las revisiones de los Planes de

Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM) evidencian dificultades recurrentes en la gestión financiera, una débil implementación de instrumentos de suelo, como la plusvalía y la valorización, limitaciones en la articulación ambiental y una baja capacidad institucional para el seguimiento de los proyectos. A estos factores se suma un componente estructural que condiciona la operatividad de la planificación: la escasa conectividad territorial, cómo se visualiza en la figura 1.1.

En gran parte de los municipios del Urabá y el Bajo Atrato, la falta de corredores viales funcionales, la dependencia de rutas fluviales sin servicio regular y el aislamiento de sus cabeceras con áreas rurales impiden una adecuada integración con las redes regionales y nacionales de transporte. Esta situación restringe la capacidad de los territorios para materializar las estrategias de ordenamiento y desarrollo propuestas en sus planes. Si bien los megaproyectos de infraestructura, portuarios, logísticos o viales, han generado mejoras puntuales en algunos corredores, dichas intervenciones tienden a concentrarse en tramos estratégicos directamente asociados a los proyectos, sin traducirse en una conectividad efectiva a escala regional. En consecuencia, la mejora de vías primarias o de acceso a zonas específicas no se acompaña de una articulación integral que vincule centros urbanos, áreas rurales y municipios entre sí.

La desigualdad en la conectividad refuerza la fragmentación territorial y amplía las brechas de desarrollo. Los beneficios de la inversión en infraestructura se concentran en zonas de interés estratégico, mientras extensas áreas del territorio permanecen aisladas o con accesos precarios. Esta situación limita el potencial de los municipios para aprovechar o gestionar los impactos derivados de los megaproyectos, pues sin redes de conexión complementarias, los efectos positivos de estas obras no se extienden más allá de sus áreas inmediatas de influencia.

La articulación entre los planes de desarrollo y los instrumentos de ordenamiento, aunque declarada en los documentos, suele ser parcial o meramente formal. Aunque se establecen coherencias con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes departamentales, persiste una desconexión entre las metas estratégicas y las condiciones reales de gestión, financiamiento y movilidad territorial. Esta brecha se agrava ante la ausencia de mecanismos sistemáticos de seguimiento y la limitada participación de las comunidades en las fases de implementación, lo que reduce la eficacia de los procesos de planificación local y regional.

Ante este panorama, se propone el desarrollo de una herramienta conceptual y metodológica que permita realizar una lectura comparativa de la coherencia, articulación y habilitación territorial de los municipios, incorporando de manera explícita la dimensión de la conectividad como un factor transversal. En este marco se plantea la herramienta tipo “semáforo”, concebida como un esquema orientado a fortalecer la planeación regional y a promover una visión más equilibrada de la conectividad territorial, que trascienda la lógica puntual de los megaproyectos y contribuya a una articulación funcional más amplia del territorio.

### **Propuesta de Herramienta Comparativa Tipo “Semáforo”**

La herramienta tipo semáforo se plantea como un instrumento conceptual de análisis comparativo que busca representar, de manera sintética, la coherencia y articulación de los instrumentos de planeación territorial frente a las condiciones físicas, institucionales y funcionales del territorio. Su finalidad no es medir con precisión, sino ofrecer una calificación relativa que permita comparar el nivel de avance de los municipios a partir de las mismas variables, incluso cuando se basen en apreciaciones cualitativas.

Esta aproximación combina variables de naturaleza cuantitativa y cualitativa, reconociendo que los resultados no son mediciones exactas, sino estimaciones que facilitan el análisis integral y la comparación entre territorios.

En la práctica, la herramienta articula distintos tipos de información: las coberturas de servicios públicos pueden expresarse mediante indicadores numéricos, mientras que aspectos como los usos del suelo o la aplicación de instrumentos de planeación se valoran de forma cualitativa. Estos componentes se complementan con los resultados de entrevistas y el análisis documental, permitiendo construir una lectura comparativa más completa, coherente y útil para comprender las dinámicas territoriales.

Las variables de esta matriz surgen de percepciones recogidas en entrevistas, talleres con actores regionales y discusiones del equipo investigador, tal como se detalla en el Capítulo 3, donde se presenta su sustento práctico. En esta sección se expone únicamente la estructura conceptual y operativa del prototipo.

El modelo del semáforo se estructura a partir de cuatro dimensiones analíticas interdependientes, concebidas como ejes que permiten comprender la coherencia interna de los procesos de planeación y su relación con la realidad territorial. Estas dimensiones incorporan la conectividad como un componente transversal del ordenamiento, al reconocer que la capacidad de un municipio para planificar, ejecutar y sostener su desarrollo depende tanto de su marco normativo como de sus condiciones físicas, institucionales y funcionales.

La primera dimensión, denominada normativa y de coherencia institucional, tiene como objetivo analizar el grado de actualización y articulación de los instrumentos de ordenamiento territorial —POT, PBOT y EOT— con los Planes de Desarrollo Municipal (PDM). Este examen permite identificar en qué medida las políticas locales se encuentran

alineadas con los marcos de planeación nacional y departamental, garantizando la coherencia y continuidad de las decisiones públicas relacionadas con el desarrollo territorial.

Asimismo, busca evaluar la existencia o ausencia de articulación entre estos instrumentos de planeación y los megaproyectos de infraestructura presentes en la región. Este aspecto resulta clave, ya que dichos proyectos influyen de manera directa en la configuración del territorio, la gestión del suelo y la orientación de las inversiones tanto públicas como privadas.

Sobre esta base, la segunda dimensión, referida a la habilitación física del territorio, profundiza en los atributos urbanos y rurales que configuran las condiciones materiales del desarrollo. Evalúa la disponibilidad y uso del suelo, la provisión de servicios públicos, la dotación de equipamientos y la cobertura de vivienda, entendidos como factores esenciales para la implementación de políticas de ordenamiento. Sin una infraestructura adecuada y un uso planificado del suelo, la coherencia normativa carece de sustento en la práctica.

A su vez, la conectividad y accesibilidad territorial constituye la tercera dimensión, encargada de analizar la existencia y calidad de los corredores viales y fluviales, así como la integración de las cabeceras municipales con las redes regionales de transporte. Esta dimensión vincula de manera directa la planificación física con la funcionalidad del territorio, al identificar los niveles de aislamiento o integración que condicionan la movilidad, el intercambio y la competitividad regional.

Finalmente, la cuarta dimensión, centrada en la capacidad de respuesta ante impactos de megaproyectos, completa el modelo al valorar la preparación institucional, social y ambiental de los municipios para enfrentar los efectos derivados de grandes obras de infraestructura. Su enfoque cualitativo permite reconocer las fortalezas y debilidades de las entidades locales para gestionar transformaciones territoriales de gran escala, y constituye un

elemento clave para avanzar hacia modelos de desarrollo más resilientes, sostenibles y articulados.

Cada dimensión se compone de variables cualitativas que, en una futura aplicación práctica, podrán representarse mediante los colores verde, amarillo y rojo, indicando niveles de avance o coherencia. En esta etapa, dichas categorías cromáticas funcionan únicamente como referencias conceptuales.

El objetivo general de la herramienta es ofrecer un modelo flexible que permita identificar tendencias regionales y orientar la consolidación de sistemas locales de planeación y ordenamiento territorial coherentes, sostenibles y articulados territorialmente.

### ***Aplicación Conceptual al Caso Piloto de Apartadó***

Como aplicación ilustrativa, la herramienta se propone conceptualmente en el municipio de Apartadó, considerado un nodo estratégico en la subregión por su posición intermedia entre el eje portuario del Golfo de Urabá y las vías que conectan con el interior del país. Los instrumentos de planeación, el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo Municipal N.º 023 de 2022) y el Plan de Desarrollo “Apartadó Ciudad Líder 2024–2027”, permiten explorar la interacción entre planificación normativa, gestión institucional y conectividad territorial.

En este caso, la conectividad desempeña un papel determinante. Aunque Apartadó presenta mejores condiciones de acceso que otros municipios de la región, su articulación con las redes regionales sigue siendo parcial, especialmente en la conexión con áreas rurales y zonas de influencia de los megaproyectos. Estas limitaciones muestran cómo la accesibilidad y el transporte influyen directamente en la capacidad del municipio para orientar su desarrollo y gestionar transformaciones territoriales de gran escala.

La herramienta tipo “semáforo”, en esta fase conceptual, no busca jerarquizar ni calificar los municipios, sino ofrecer un marco analítico para comprender cómo la normativa, la habilitación física, la conectividad y la capacidad de respuesta interactúan en la construcción del territorio. En el caso de Apartadó, el modelo permite organizar la información de forma coherente, visual y comparativa, constituyéndose en una base metodológica para análisis más profundos en etapas posteriores de investigación y como ejemplo de aplicación en otros territorios.

### **Diagnóstico Municipal de la Planificación Territorial en Urabá y Bajo Atrato**

En el análisis del estado de implementación de los instrumentos de planeación en los municipios de la región de Urabá y el Bajo Atrato. Se examinan los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), con el propósito de identificar coherencias, desarticulaciones y capacidades institucionales en relación con los atributos urbanos previamente señalados.

En este sentido, el análisis busca reconocer cómo cada municipio ha avanzado, o no, en la puesta en práctica de los seis atributos fundamentales del ordenamiento territorial: usos del suelo, servicios públicos, equipamientos, espacio público, movilidad y vivienda. Estos elementos, más que categorías técnicas aisladas, constituyen los ejes que determinan la calidad de vida de la población y la sostenibilidad de los territorios. Es por ello, que evaluar su nivel de implementación permite no solo dimensionar la eficacia de los planes formulados, sino también identificar brechas estructurales que limitan la consolidación de un modelo urbano-rural equilibrado.

Cada subsección de este diagnóstico de implementación por municipio recoge los hallazgos específicos derivados de la revisión documental, destacando los logros alcanzados,

las limitaciones persistentes y las tensiones entre la planeación normativa y la realidad territorial. En conjunto, este recorrido territorial sobre el estado de implementación de estos instrumentos de planeación ofrece una visión comparada que servirá como base para la construcción de un modelo de evaluación integral del ordenamiento en la región.

### **ACANDÍ: La Planificación Integral, Barreras de Gestión y Financiación**

El análisis del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2024–2027 Acandí Unido, *Emprende, Vive y Progresa* y de la Revisión General y Ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) 2020–2031 muestra un esfuerzo de planificación sólido, respaldado en diagnósticos detallados y en una visión de largo plazo para el municipio. Ambos documentos coinciden en proyectar a Acandí como un territorio turístico, agrícola, pecuario y forestal, con vocación hacia el desarrollo sostenible. Sin embargo, la distancia entre lo que se formula en el papel y lo que se logra materializar es significativa: los planes son técnicamente robustos y normativamente coherentes, pero se enfrentan a serias limitaciones de gestión, financiación e infraestructura.

#### ***Coherencia y Articulación***

En términos normativos, la alineación es clara. El EOT se apoya en la Ley 388 de 1997 y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, mientras que el PDM se fundamenta en la Constitución de 1991 y en la Ley 152 de 1994. Esta convergencia otorga legalidad y coherencia a las acciones propuestas. Ambos documentos comparten una visión de desarrollo articulada: el EOT plantea a Acandí como un polo turístico y productivo para los próximos doce años, mientras que el PDM lo organiza en cuatro líneas estratégicas, *Unido, Emprende, Vive y Progresa*, orientadas al desarrollo integral mediante la atención a víctimas, el fomento económico, la inversión en infraestructura y la mejora de servicios sociales. Incluso se

reconoce de manera explícita la necesidad de actualizar el ordenamiento territorial anterior, lo que revela una articulación entre las agendas de corto y largo plazo.

La participación comunitaria ocupa un lugar central en la construcción de ambos instrumentos. El PDM se formuló a través de quince jornadas de trabajo con cerca de 750 personas, y el EOT también recoge procesos de socialización y concertación con actores locales e institucionales. Con ello, se garantiza que las propuestas no se reduzcan a un ejercicio técnico, sino que recojan las expectativas de la ciudadanía.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

No obstante, la coherencia formal contrasta con las dificultades de implementación. El PDM identifica brechas críticas en áreas como tecnologías de la información, vivienda, agricultura y educación, mientras que el municipio muestra bajos resultados en el Índice de Medición de Desempeño Municipal y en el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías, con apenas 24 puntos frente a un promedio departamental de 84. La debilidad institucional limita, en consecuencia, la capacidad de traducir los planes en acciones efectivas.

La gestión financiera constituye otro obstáculo. Aunque tanto el EOT como el PDM reconocen instrumentos como la plusvalía o la valorización, su aplicación queda sujeta a la regulación del Concejo Municipal, sin garantías claras de implementación. Más aún, el PDM contempla un plan de inversiones de 8,2 billones de pesos y el EOT proyecta costos por más de 10 billones, cifras altamente ambiciosas frente al bajo desempeño histórico del municipio en la ejecución de proyectos con regalías.

La brecha entre planificación y realidad se hace visible también en la infraestructura básica. El servicio de acueducto en la cabecera municipal no garantiza agua potable, el alcantarillado descarga directamente en los ríos y la cobertura en servicios de aseo y energía

es insuficiente. Pese a que los planes formulan proyectos de alto costo para cerrar estas brechas, la situación actual muestra que la ejecución ha sido limitada y fragmentada.

Finalmente, la ocupación irregular del suelo refuerza la desarticulación territorial. El EOT reconoce que más del 22% de la cabecera está conformada por barrios surgidos de invasiones, sin servicios públicos adecuados ni planificación urbana coherente. Aunque el PDM plantea la construcción y mejoramiento de viviendas de interés social, la magnitud del déficit habitacional y la informalidad en la tenencia de la tierra dificultan la viabilidad de las soluciones.

En Acandí, los atributos urbanos presentan brechas críticas: el suelo enfrenta alta informalidad con un 22% de la cabecera en asentamientos irregulares; los servicios públicos son precarios, con acueducto no potable y alcantarillado sin tratamiento; los equipamientos sociales son insuficientes para la población; el espacio público carece de orden y accesibilidad; la movilidad está limitada por la ruralidad y la débil infraestructura vial; y la vivienda enfrenta un fuerte déficit habitacional, especialmente en sectores subnormales.

Acandí cuenta con una planeación integral, participativa y bien fundamentada, que plantea un horizonte de desarrollo incluyente y sostenible. Sin embargo, el municipio enfrenta una contradicción estructural: mientras en el plano normativo y programático hay coherencia y ambición, en la práctica predominan la baja capacidad institucional, la fragilidad financiera y las limitaciones de infraestructura básica. Para avanzar hacia la visión de un territorio próspero y resiliente, resulta indispensable fortalecer los sistemas de gestión y seguimiento, dotar al municipio de herramientas efectivas de control del suelo y diseñar estrategias financieras locales que reduzcan la dependencia de regalías. Solo así podrá cerrarse la brecha entre la planeación proyectada y la realidad cotidiana de sus habitantes.

Acandí cuenta con una revisión del EOT realizada en 2020, lo que lo sitúa entre los instrumentos más recientes de la región. Sin embargo, el EOT no integra de forma explícita los megaproyectos regionales en su diagnóstico y programas, y la pertinencia del instrumento está condicionada por brechas en servicios básicos y limitaciones en gestión y financiación. Fortalecer los mecanismos financieros locales y el seguimiento institucional es esencial para traducir el marco normativo en intervenciones territoriales efectivas.

### **APARTADÓ: La Coherencia Normativa Frente a los Desafíos Sociales y Urbanos**

El análisis del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) Apartadó ciudad líder 2024–2027 y del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) adoptado en 2022 evidencia una planificación con alta coherencia normativa y estratégica. Ambos documentos comparten la visión de consolidar a Apartadó como un eje regional de desarrollo, articulando objetivos de competitividad económica, equidad social y sostenibilidad ambiental. No obstante, esa consistencia formal se ve comprometida por debilidades operativas, financieras y de gestión que dificultan la implementación de los proyectos propuestos, en especial aquellos vinculados con la inclusión social y la protección ambiental.

#### ***Coherencia y Articulación***

La alineación entre los dos instrumentos es evidente. El POT se articula con la Constitución Política, la Ley 388 de 1997, el Plan de Gestión Ambiental Regional y el POMCA, mientras que el PDM se construye en sintonía con el Plan Nacional de Desarrollo Colombia, Potencia Mundial de la Vida y con el Plan de Desarrollo Departamental El Urabá que soñamos. Esta integración permite que los proyectos municipales se inserten en agendas más amplias, facilitando el acceso a recursos y acompañamiento de los niveles nacional y departamental.

### ***Visión de Desarrollo***

El POT establece un horizonte de largo plazo que ordena el crecimiento urbano en torno a la competitividad, la provisión de servicios públicos, la equidad social y la protección de la biodiversidad. El PDM traduce esa visión en acciones de corto plazo organizadas en tres líneas estratégicas: Apartadó Emprende, Apartadó Vive y Apartadó Progresa, que recogen directamente los objetivos del POT en materia económica, social y de infraestructura. En este sentido, ambos instrumentos conforman un marco de continuidad entre lo estructural y lo inmediato.

### ***Gestión Ambiental y del Riesgo***

La coherencia también se refleja en el enfoque ambiental. El POT incluye un componente dedicado al riesgo y al cambio climático, identificando amenazas por inundaciones y movimientos en masa, así como la necesidad de desarrollar estudios detallados de riesgo. El PDM complementa este enfoque con el eje Apartadó Verde y Sostenible, que integra programas de gestión ambiental, saneamiento básico, adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastres.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

El vacío más significativo radica en la gestión financiera. El POT menciona instrumentos como la plusvalía y la valorización, pero no establece rutas claras para su aplicación ni para la captura del valor del suelo en beneficio del financiamiento de obras públicas. El PDM, por su parte, plantea un plan financiero de más de 1,2 billones de pesos con una fuerte dependencia del Sistema General de Participaciones. Esta combinación genera una vulnerabilidad estructural: la limitada capacidad del municipio para movilizar recursos propios y distribuir equitativamente los beneficios del crecimiento urbano.

### ***Gestión y Seguimiento***

El PDM no contempla un sistema robusto de seguimiento y evaluación. La ausencia de indicadores precisos y de mecanismos de rendición de cuentas limita la capacidad del municipio para ajustar políticas a tiempo y garantizar el cumplimiento de las metas. Esta debilidad institucional erosiona la confianza ciudadana y compromete la eficacia de la planeación.

### ***Desafíos Sociales y Territoriales***

La brecha entre la planeación y la realidad se refleja con especial fuerza en lo social y lo urbano. El PDM reconoce la importancia de atender a población vulnerable, infancia, juventud, víctimas, mujeres, personas con discapacidad y comunidades étnica, pero no logra articular una estrategia de fondo que vincule estas metas con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, limitando las posibilidades de cooperación internacional y de adopción de buenas prácticas globales.

En el ámbito urbano, el POT identifica la existencia de asentamientos informales caracterizados por la precariedad de servicios públicos y la exposición a riesgos ambientales. Aunque se plantea la legalización y mejoramiento de estos barrios, la magnitud del problema y la limitada capacidad institucional convierten esta meta en un desafío monumental.

Apartadó evidencia avances parciales en los atributos urbanos: el suelo cuenta con un POT actualizado que regula la expansión, pero enfrenta presión por asentamientos subnormales; los servicios públicos no tienen cobertura en el suelo de expansión; los equipamientos han crecido debido a la llegada de grandes proyectos al municipio, pero aún no alcanzan la demanda de población en rápido aumento; el espacio público es limitado y con problemas de integración; la movilidad requiere mayor conectividad regional y soluciones

sostenibles frente al tráfico urbano; y la vivienda sigue marcada por asentamientos informales en zonas de riesgo y el agua potable no da abasto para toda la población.

Apartadó dispone de una base normativa sólida y de una visión estratégica clara, sustentada en la articulación entre el POT y el PDM. Sin embargo, la falta de mecanismos efectivos de financiación local y la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación minan la capacidad del municipio para transformar la planeación en resultados tangibles. Si no se fortalecen la gestión financiera y la capacidad institucional, los avances en materia de ordenamiento territorial corren el riesgo de quedarse en el papel, sin traducirse en un modelo de desarrollo sostenible, resiliente e inclusivo que responda a las demandas de su población y al cuidado de su entorno.

### ***Especulación del suelo una problemática real***

El municipio de Apartadó se proyecta, en el marco de su POT 2023–2035, como centro logístico y de servicios de la región de Urabá, consolidándose como nodo articulador de la vocación agroindustrial y de la infraestructura estratégica regional. Esta visión se sustenta en la ubicación estratégica del municipio y en su capacidad de conexión con los principales corredores de movilidad.

No obstante, el mismo POT reconoce que las proyecciones de crecimiento poblacional y urbano, sumadas a la implementación de megaproyectos como Puerto Antioquia, Puerto Pisisí (PCC) y la red de vías 4G que integran la región con el interior del país, el Caribe y el Pacífico, configuran un escenario de alta presión sobre el suelo urbano y de expansión. Esta situación plantea retos significativos en la regulación del uso del suelo, en la provisión de servicios básicos y en la sostenibilidad de los procesos de urbanización.

El Plan de Desarrollo Municipal *Ciudad de Oportunidades* identifica estas obras como motores de competitividad y empleo, pero la articulación entre dichos proyectos estratégicos y la política municipal de suelo y vivienda se mantiene en un estado incipiente. Esta débil integración ha generado un riesgo creciente de especulación inmobiliaria, particularmente en áreas de expansión urbana, donde se observa concentración de la propiedad y expectativas de valorización acelerada.

La ausencia de una aplicación decidida de instrumentos de gestión del suelo, como planes parciales, bancos de tierras o mecanismos de captura de plusvalías, podría profundizar procesos de desigualdad en el acceso a la vivienda y acentuar la segregación socioespacial. A su vez, la expansión desordenada del mercado inmobiliario puede tensionar la capacidad de provisión de servicios públicos básicos, en especial el acceso al agua potable, uno de los recursos más críticos en el actual escenario de crecimiento urbano.

En síntesis, Apartadó cuenta con un marco de planeación actualizado que lo posiciona como epicentro regional, pero la eficacia de esta proyección dependerá de la capacidad institucional para regular el mercado de suelo, fortalecer la política de vivienda y asegurar la provisión equitativa de servicios públicos en un contexto de transformación acelerada del territorio.

Apartadó cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial adoptado en 2023, que establece un marco actualizado para la gestión del desarrollo urbano y territorial. No obstante, el Acuerdo Municipal 001 del 20 de febrero de 2023 no incluye una referencia directa a los megaproyectos regionales. Aun así, su contenido permite identificar alusiones indirectas a iniciativas de gran escala, especialmente en materia de infraestructura y transporte. En uno de sus apartados se proyecta la creación de un sistema intermunicipal de transporte de alta calidad, y en otro se describen redes viales —colectoras, de servicio y de

tráfico— que responden a una estrategia de expansión y conectividad urbana. Estas disposiciones reflejan una coherencia implícita con los proyectos viales estratégicos previstos para la región; sin embargo, se puede prever la baja o nula ejecución de los Planes Parciales (PP) en el Suelo de Expansión de Apartadó, originada principalmente por la incapacidad técnica y financiera de la infraestructura de servicios públicos, genera un riesgo sistémico de desorden territorial y crisis habitacional. Esta parálisis técnica está fundamentada en la ausencia de un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado (PMAA) vigente, lo que socava la legalidad de la expansión y elimina el mecanismo para exigir a los urbanizadores que asuman las cargas de las obras mayores, debilitando el principio de Distribución Equitativa de Cargas (Concejo Municipal de Apartadó, 2023).

Esta inacción constructiva limita drásticamente la oferta de suelo habilitado y, ante una demanda creciente por el déficit habitacional y la llegada de población por los megaproyectos, fomenta la especulación con el precio del suelo. Dicha escalada de precios termina por hacer inviable la provisión de Vivienda de Interés Social y Prioritario (VIS/VIP), convirtiendo la expansión planificada en un motor de segregación socioespacial y un impedimento para resolver la problemática habitacional del municipio.

De forma complementaria, el Documento Técnico de Soporte del Plan de Desarrollo Territorial *Apartadó, Ciudad de Oportunidades (2025–2027)* tampoco emplea de manera literal el término “megaproyectos”. Sin embargo, promueve políticas orientadas al fortalecimiento de la inversión mediante alianzas público-privadas, esquemas de cofinanciación y estrategias de integración regional. Estas medidas buscan impulsar la dinamización económica del Urabá antioqueño y diversificar las fuentes de financiamiento, lo que evidencia una clara intención de atraer y ejecutar proyectos de alto impacto social y territorial.

En conjunto, aunque la mención explícita a los megaproyectos esté ausente en los instrumentos de planeación, puede deducirse su consideración implícita a través de las estrategias de conectividad, cooperación regional y atracción de inversiones que estos documentos priorizan.

### **ARBOLETES: Una Participación Ampla sin un EOT Vigente**

El municipio de Arboletes, ubicado en el Urabá antioqueño, avanza en un proceso de planeación que, si bien cuenta con diagnósticos sólidos y un componente participativo notable, aún carece de un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) vigente que permita orientar de manera integral su desarrollo. El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2024–2027 y el Proyecto N.º 003 del 30 de abril de 2024 reflejan un esfuerzo por estructurar la gestión del territorio, pero las limitaciones en cobertura de servicios básicos, conservación ambiental y capacidad fiscal evidencian los retos que enfrenta un municipio con más del 90% de su territorio rural y una alta diversidad étnica.

#### ***Coherencia y articulación***

El PDM y los documentos complementarios ofrecen un diagnóstico detallado de la situación territorial. Se reconocen problemáticas como la contaminación del río Volcán y de varias quebradas, el desabastecimiento de agua potable y la presión sobre el bosque seco tropical. El municipio cuenta con planes de apoyo, entre ellos el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, el Plan de Saneamiento y el Plan de Gestión de Cambio Climático, que brindan un marco técnico para enfrentar riesgos ambientales y urbanos. Asimismo, la formulación de la Unidad de Planificación Rural (UPR), orientada al ecoturismo, constituye un intento de proyectar un modelo de desarrollo articulado a las vocaciones del territorio.

### ***Participación Ciudadana y Enfoque Diferencial***

Un aspecto central de la coherencia del PDM es la amplitud de la participación. Se realizaron 18 mesas de concertación con 386 personas, incluyendo campesinos, comunidades indígenas y población LGBTIQ+, actores históricamente invisibilizados en la toma de decisiones. Este enfoque incluyente fortalece la legitimidad de la planeación y permite proyectar una agenda territorial más equitativa y representativa.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

A pesar de contar con diagnósticos claros y planes de gestión, la realidad muestra profundas limitaciones. La cobertura de alcantarillado es apenas del 35,5% y la conservación de ecosistemas estratégicos alcanza solo el 1,2% del territorio. Esta baja capacidad de gestión ambiental refleja una brecha entre los planes formulados y la implementación efectiva de estrategias de protección.

### ***Debilidades Fiscales e Institucionales***

El bajo desempeño fiscal, con 52,40 puntos sobre 100, limita la posibilidad de ejecutar los proyectos planteados en el PDM y en los planes complementarios. La ausencia de un EOT vigente agrava esta situación, ya que impide contar con un instrumento rector de largo plazo que guíe las inversiones y priorice de manera clara las necesidades del territorio.

En Arboletes, los atributos urbanos revelan un panorama de precariedad: el suelo carece de un EOT vigente y la expansión urbana no está regulada; los servicios públicos muestran deficiencias notorias, con solo 35.5% de cobertura en alcantarillado y problemas graves de abastecimiento de agua; los equipamientos comunitarios son limitados y dispersos; el espacio público carece de planeación y mantenimiento; la movilidad está restringida por una infraestructura deficiente y desconectada; y la vivienda enfrenta riesgos por ocupación en áreas frágiles y sin servicios básicos adecuados.

Arboletes cuenta con fortalezas en diagnóstico y en participación ciudadana, elementos esenciales para avanzar hacia una planeación inclusiva. Sin embargo, la falta de un EOT vigente, las deficiencias en cobertura de servicios básicos y la limitada capacidad financiera constituyen barreras estructurales. El municipio requiere con urgencia la formulación y aprobación de un EOT técnico y participativo, con una zonificación clara, recursos presupuestales definidos y un sistema de monitoreo diferenciado, capaz de garantizar un desarrollo territorial sostenible y resiliente en un contexto de alta ruralidad y diversidad étnica. Es necesario recalcar que los instrumentos de no se hace mención a la llegada de los megaproyectos.

El documento técnico de soporte para el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Arboletes no menciona la llegada de megaproyectos a la zona. A lo largo del análisis realizado, se evidencian diversas problemáticas en cuanto a infraestructura lo que es una problemática que se puede agudizar por la llegada de los mismos,

### **BELÉN DE BAJIRÁ: Una Solidez Normativa con Rezagos Ambientales y Financieros**

El análisis del Plan de Desarrollo Municipal de Nuevo Belén de Bajirá muestra un panorama en el que conviven fortalezas normativas y estratégicas con limitaciones significativas en la dimensión ambiental, financiera y de gestión. El documento se sustenta en un marco legal vigente, plantea metas integrales y reconoce la importancia de la sostenibilidad territorial. Sin embargo, la débil articulación con otros instrumentos, la insuficiencia presupuestal y la falta de mecanismos claros de implementación reducen su efectividad como herramienta de transformación, además el municipio no cuenta con Plan de Ordenamiento Territorial.

#### ***Coherencia y Articulación***

El plan cumple con los requisitos de actualización y se encuentra alineado con la

legislación nacional en materia de planeación territorial. Su formulación es integral, pues aborda múltiples dimensiones del desarrollo y presenta indicadores que buscan orientar la gestión pública. La inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituye un avance en la incorporación de compromisos internacionales y en la proyección del municipio hacia metas globales.

### ***Enfoque Estratégico y de Resiliencia***

En su dimensión estratégica, el plan reconoce la importancia de la resiliencia territorial, la gestión del suelo y la adaptación al cambio climático. La incorporación de prácticas adaptativas evidencia un esfuerzo por anticipar escenarios de riesgo y por orientar el crecimiento hacia un modelo sostenible.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

Uno de los puntos débiles más relevantes es la débil integración con instrumentos ambientales como el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA) y las áreas protegidas. Esta desconexión limita la capacidad del municipio para garantizar un desarrollo en equilibrio con la sostenibilidad ecológica. Asimismo, la falta de articulación con megaproyectos regionales reduce la posibilidad de aprovechar sinergias en infraestructura y desarrollo económico.

### ***Limitaciones Financieras y de Gestión del Suelo***

La asignación presupuestal prevista es insuficiente y carece de claridad en la destinación de recursos, lo que debilita la capacidad de ejecutar las acciones propuestas. Además, la no aplicación de instrumentos de gestión del suelo como la plusvalía y la valorización, impide generar ingresos propios que fortalezcan la autonomía financiera del municipio y promuevan un crecimiento urbano más equilibrado.

### ***Débil Monitoreo y Seguimiento***

Aunque se reconocen algunos indicadores y mecanismos de evaluación, estos son parciales y poco sistemáticos. La ausencia de un sistema robusto de monitoreo limita la posibilidad de realizar ajustes oportunos durante la ejecución de los programas y proyectos.

Belén de Bajirá presenta retos en los atributos urbanos: el suelo carece de adecuada regulación ambiental, con baja articulación con áreas protegidas; los servicios públicos no logran cubrir las necesidades básicas de manera sostenible; los equipamientos son insuficientes y no responden a la dispersión territorial; el espacio público está poco consolidado; la movilidad enfrenta limitaciones de conectividad y falta de infraestructura; y la vivienda muestra déficit y carencia de planificación frente al crecimiento urbano, algo que es muy probable debido a la llegada de los megaproyectos.

El Plan de Desarrollo Municipal de Nuevo Belén de Bajirá se apoya en una base normativa sólida y en una visión estratégica que incluye compromisos globales como los ODS. Sin embargo, sus debilidades en materia ambiental, financiera e institucional ponen en riesgo la eficacia de lo planteado. La falta de articulación con instrumentos ambientales y con megaproyectos estratégicos, de los cuales no se hace mención en el Plan de Desarrollo Municipal, junto con la ausencia de mecanismos de gestión del suelo y la insuficiencia presupuestal, restringen el alcance de las metas propuestas. Para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible y resiliente, el municipio requiere fortalecer la gestión interinstitucional, diseñar estrategias financieras claras y consolidar un sistema de monitoreo que garantice eficacia y continuidad en la implementación. Por ende, se evidencia falta de referencia explícita a los megaproyectos, lo que impide su adecuada articulación con los procesos de ordenamiento y gestión territorial, dificultando la anticipación de sus impactos y la

formulación de estrategias que permitan aprovechar sus potencialidades de manera equilibrada y sostenible.

Es necesario resaltar que Belén de Bajirá no cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), lo que genera un vacío normativo crítico en la regulación del uso del suelo, la gestión del riesgo y la planificación del crecimiento urbano de este territorio. Esta ausencia limita la capacidad institucional para orientar el desarrollo de manera sostenible y coherente, especialmente en un contexto de presión territorial derivada de dinámicas regionales como la llegada de megaproyectos a esta zona, los cuales no se mencionan en los instrumentos de planeación existentes.

### **CAREPA: Un Marco Estratégico Sólido con Limitaciones de Gestión y Sostenibilidad**

El resultado del análisis del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) Carepa Somos el Pueblo 2024–2027 muestra un panorama en el que la consistencia normativa y la alineación estratégica conviven con importantes vacíos en gestión, sostenibilidad ambiental y articulación global. Los documentos cumplen con los requisitos legales y reconocen necesidades prioritarias de infraestructura, pero sus debilidades en la financiación, el seguimiento y la integración de enfoques ambientales y globales limitan su efectividad como guías de desarrollo.

#### ***Coherencia y Articulación***

El POT y el PDM de Carepa mantienen coherencia formal con la legislación nacional y han sido actualizados conforme a los requerimientos legales. Esta solidez normativa brinda seguridad jurídica y continuidad institucional en la planeación.

Alineación con prioridades de desarrollo

El PDM articula sus líneas estratégicas con el POT, lo que ha permitido orientar recursos hacia proyectos clave en infraestructura hospitalaria, educativa y vial. Este alineamiento representa un punto fuerte, ya que conecta la planeación territorial con inversiones concretas que responden a necesidades inmediatas de la población.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

La poca aplicación de instrumentos de gestión del suelo como la plusvalía y la valorización limita la capacidad de financiar obras públicas y de redistribuir los beneficios del crecimiento urbano. Esto genera una dependencia excesiva de recursos externos y reduce la autonomía fiscal del municipio para impulsar proyectos de ordenamiento territorial.

### ***Ausencia de Seguimiento Estructurado***

El municipio carece de un sistema robusto de monitoreo y evaluación. La falta de indicadores precisos y de mecanismos de rendición de cuentas dificulta realizar ajustes oportunos en las políticas y debilita la capacidad institucional para garantizar resultados tangibles.

### ***Vacíos en Sostenibilidad Ambiental***

Aunque los documentos reconocen principios de sostenibilidad, la ausencia de integración con el Plan de Manejo de Cuencas (POMCA) y la falta de un enfoque adaptativo frente al cambio climático dejan brechas críticas. La no identificación detallada de zonas de riesgo limita la capacidad del municipio para prevenir desastres y asegurar la resiliencia a largo plazo.

### ***Débil Articulación con la Agenda Global***

El desconocimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituye otro punto débil. Al no vincularse con esta agenda internacional, Carepa pierde oportunidades de

acceder a cooperación, financiamiento y buenas prácticas que podrían fortalecer un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible.

Carepa muestra un escenario intermedio en sus atributos urbanos: el suelo cuenta con POT, pero con escasa aplicación de instrumentos de gestión; los servicios públicos tienen cobertura desigual y sin integración con la gestión ambiental; los equipamientos en salud y educación son prioritarios, aunque limitados frente al crecimiento poblacional -algo urgente en un municipio central de Urabá como lo es Carepa-; el espacio público es insuficiente; la movilidad presenta déficits de infraestructura y conectividad regional; y la vivienda refleja carencias en legalización y no se vislumbra mejoramiento integral de barrios.

Carepa cuenta con una planeación territorial que destaca por su solidez normativa y por su articulación con prioridades de infraestructura clave. Sin embargo, la falta de mecanismos de financiación innovadores, de un sistema estructurado de seguimiento y de una integración robusta en materia ambiental y global amenaza con dejar los avances en el plano formal. Para que el POT y el PDM trasciendan el papel y se conviertan en verdaderas herramientas de gestión, el municipio debe fortalecer su capacidad institucional, consolidar instrumentos de captura de valor del suelo e incorporar de manera más decidida los enfoques de sostenibilidad ambiental y los compromisos internacionales.

En relación con los megaproyectos, el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 009 de 2000) y el Plan de Desarrollo Municipal “Somos el Pueblo” 2024–2027 no mencionan explícitamente megaproyectos regionales como Puerto Antioquia, Puerto Pisisí, ni las vías Mar 1 y Mar 2. Aunque se reconoce la importancia de la conectividad vial y se incluyen proyectos de mejoramiento de infraestructura local, no se hace referencia directa a estos megaproyectos ni se analiza su impacto o articulación con el desarrollo municipal. Por lo

tanto, no se logra identificar una vinculación formal o directa con los megaproyectos estratégicos del Urabá en los documentos de los instrumentos de planeación de Carepa.

## **CARMEN DEL DARIÉN: Desde la Alta Ruralidad a una Planeación con Débil**

### **Capacidad Institucional**

Centrándonos en el análisis de los instrumentos de planeación del municipio de Carmen del Darién, en el Chocó, presenta un proceso de planeación territorial que combina una sólida base diagnóstica con serias limitaciones en gestión e implementación. Su Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 y el Documento Técnico de Soporte del EOT de 2019 evidencian la alta ruralidad del territorio, así como la presencia significativa de población étnica. A ello se suma la herramienta “semáforo” aplicada al EOT, cuyo balance confirma que los problemas centrales no se encuentran en la formulación de los planes, sino en su capacidad de ejecución.

### ***Coherencia y Articulación***

El Plan de Desarrollo y el EOT parten de diagnósticos sólidos que reconocen la ruralidad predominante, los desafíos ambientales y la vulnerabilidad de comunidades indígenas. Esta claridad técnica permite identificar con precisión las brechas más urgentes en materia de servicios, sostenibilidad y cohesión territorial.

### ***Enfoque Participativo y Sostenible***

Los documentos analizados destacan la importancia de la participación ciudadana como pilar de la planeación. De igual modo, incluyen una visión orientada hacia la sostenibilidad ambiental y social, proyectando al municipio hacia un modelo de desarrollo con enfoque diferencial y respeto a la diversidad étnica.

## *Incoherencias y Desarticulaciones*

**Deficiencias en Servicios Básicos.** Uno de los puntos más críticos es la baja cobertura en servicios esenciales: en la zona rural apenas un 9,11% de la población cuenta con recolección de residuos. Esta situación revela una brecha estructural entre la planeación y la realidad cotidiana de las comunidades.

**Debilidad Institucional y Financiera.** El análisis de la herramienta semáforo para el EOT muestra los principales cuellos de botella en la implementación. La asignación presupuestal apenas alcanza el 40%, la aplicación de instrumentos de gestión del suelo se ubica en un 20% y el seguimiento no supera el 30%. Estas cifras confirman la fragilidad institucional y la insuficiencia de recursos para ejecutar los planes formulados.

En Carmen del Darién, los atributos urbanos presentan importantes debilidades: el suelo enfrenta alta ruralidad con débil regulación en ocupación; los servicios públicos son mínimos, con apenas 9,11% de cobertura en recolección de residuos en áreas rurales; los equipamientos son escasos y poco accesibles; el espacio público no tiene planeación articulada; la movilidad es limitada, afectada por la dispersión y precariedad de las vías; y la vivienda carece de planificación y enfrenta riesgos asociados a la informalidad y debilidad institucional.

Carmen del Darién cuenta con instrumentos de planeación estructurados, diagnósticos robustos y un compromiso explícito con la participación y la sostenibilidad. Sin embargo, la brecha entre el diseño y la implementación es evidente. La débil cobertura en servicios básicos, la falta de recursos financieros y la ausencia de un sistema de gestión sólido comprometen la capacidad del municipio para traducir su visión en resultados tangibles. Fortalecer la institucionalidad local, ampliar la cobertura de servicios y aplicar de manera

efectiva los instrumentos de gestión del suelo son pasos imprescindibles para avanzar hacia un modelo de desarrollo territorial sostenible, equitativo y resiliente.

En síntesis, en cuanto a Carmen del Darién y la relación con los megaproyectos, El EOT vigente de 2019 aporta un marco normativo relevante, pero no incorpora de manera explícita los megaproyectos que impactan la región. La pertinencia del instrumento se ve limitada por baja cobertura de servicios y por la dispersión poblacional, factores que dificultan la ejecución de programas de infraestructura y la provisión de bienes públicos. Mejoras en capacidad de gestión, asignación presupuestal y seguimiento técnico permitirían aumentar la efectividad del EOT como herramienta de ordenamiento.

### **MURINDÓ: Una Planificación Participativa con Vacíos en Financiación y Seguimiento**

El análisis del Plan de Desarrollo Territorial 2024–2027 y del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Murindó muestra un panorama ambivalente: por un lado, fortalezas en la actualización normativa y en la construcción participativa; por otro, limitaciones significativas en materia jurídica, financiera y ambiental. Aunque se reconoce la importancia de la sostenibilidad y la inclusión social, la falta de mecanismos claros para la implementación y el seguimiento reduce la capacidad del municipio para consolidar una planeación efectiva.

### ***Coherencia y Articulación***

La planeación en Murindó evidencia avances en la actualización normativa y en la construcción de un enfoque participativo que busca integrar a diversos actores locales en el diseño de políticas. Estas características refuerzan la legitimidad de los instrumentos y permiten construir una visión territorial con bases sociales sólidas.

### ***Inclusión de Compromisos Globales y Justicia Climática***

El Plan incorpora de manera inicial los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con énfasis en inclusión y justicia social, lo que muestra una alineación con la agenda global. Asimismo, reconoce la relevancia de la gestión del riesgo y de la justicia climática, destacando la necesidad de prácticas agropecuarias sostenibles como parte de la estrategia de adaptación al cambio climático.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

Aunque se menciona la actualización normativa, el EOT carece de referencias explícitas a la legislación vigente, lo que limita su solidez jurídica. Además, la débil articulación con instrumentos ambientales como el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA) y la normatividad de áreas protegidas reduce la coherencia entre la planeación territorial y la gestión ambiental.

### ***Limitaciones Financieras y de Gestión del Suelo***

La asignación presupuestal resulta insuficiente para materializar las metas trazadas. Del mismo modo, la ausencia de definiciones claras sobre la aplicación de instrumentos de gestión del suelo —como plusvalía y valorización— compromete la equidad social, la diversificación económica y la capacidad de financiar proyectos estratégicos.

**Ausencia de Seguimiento Estructurado.** El municipio no cuenta con mecanismos robustos de seguimiento y evaluación, lo que impide medir impactos y realizar ajustes en tiempo real. Esta debilidad reduce la capacidad de aprendizaje institucional y limita la eficacia de las políticas implementadas.

**Falta de Zonificación Prospectiva.** Aunque el plan reconoce la importancia de la gestión del riesgo, no establece zonificaciones precisas ni estrategias prospectivas para

enfrentar amenazas no mitigables. Esta carencia deja al territorio expuesto y debilita su resiliencia frente a fenómenos naturales y climáticos.

Murindó evidencia fragilidad en los atributos urbanos: el suelo carece de zonificación clara y estrategias frente a riesgos; los servicios públicos son insuficientes y con baja cobertura en áreas rurales; los equipamientos no alcanzan a suplir las necesidades sociales de la población; el espacio público es limitado y sin planeación; la movilidad presenta graves restricciones por la geografía y la baja inversión; y la vivienda refleja déficit de calidad y proliferación de asentamientos informales.

Murindó cuenta con bases valiosas para una planeación orientada a la sostenibilidad, la inclusión y la justicia climática. No obstante, los vacíos en normatividad, financiación, seguimiento y gestión ambiental dificultan que esta visión se traduzca en resultados concretos. Para consolidar un modelo de desarrollo justo, resiliente y transformador, el municipio debe reforzar su marco normativo, aplicar instrumentos de gestión del suelo, asegurar financiamiento suficiente y establecer un sistema de monitoreo riguroso que permita alinear la planeación con las realidades del territorio.

Para finalizar, Murindó cuenta con un EOT vigente desde 2018, pero presenta dificultades en su implementación real. La planeación adolece de capacidad institucional y financiera, y no integra de modo explícito los megaproyectos regionales, lo que reduce su pertinencia frente a dinámicas externas.

### **CHIGORODÓ: Un POT Robusto en lo Normativo, Frágil en lo Financiero**

A la hora de centrarnos en otro de los municipios centrales del Urabá, el análisis del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Chigorodó revela un panorama con fortalezas técnicas y normativas bien consolidadas, pero también con debilidades significativas en el ámbito financiero, de gestión y de articulación con agendas de largo plazo. En suma, se trata

de un instrumento que aporta bases sólidas para ordenar el territorio, pero que aún no asegura su impacto en la práctica.

### ***Coherencia y Articulación***

El POT de Chigorodó se encuentra actualizado y alineado con la normatividad vigente, lo que le otorga solidez jurídica y técnica. Esta consistencia normativa constituye una de sus principales virtudes, ya que garantiza que las decisiones de planeación urbana se apoyen en criterios rigurosos y en un marco legal claro.

### ***Articulación Ambiental***

El documento integra de manera adecuada los instrumentos de manejo de cuencas hidrográficas, identifica zonas de riesgo, delimita áreas de conservación ecológica y plantea medidas de reubicación. Esta articulación refleja un compromiso con la sostenibilidad territorial y con la prevención de asentamientos en zonas frágiles, aportando un marco de seguridad ambiental y urbana.

### ***Enfoque Estratégico Local***

El POT también se articula con el Plan de Desarrollo Municipal: “*Desarrollo Para Todos y Todas 2024-2027*”, especialmente en aspectos como la vivienda social, el mejoramiento integral de barrios y la definición de usos del suelo según las necesidades de la comunidad. Estos elementos fortalecen la coherencia interna de la planeación y la vinculan con prioridades de desarrollo inmediato.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

El documento presenta una débil incorporación de agendas internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y carece de una articulación clara con proyectos estratégicos de mayor alcance. Esta omisión limita la capacidad del POT para proyectar al

municipio dentro de una visión de desarrollo sostenible más amplia y alineada con estándares globales.

### ***Limitaciones Financieras y de Gestión del Suelo***

El POT no cuenta con una asignación presupuestal concreta, lo que deja en entredicho la viabilidad de sus propuestas. Asimismo, aunque menciona instrumentos de gestión del suelo, su aplicación práctica es débil, reduciendo la capacidad del municipio para financiar obras públicas y redistribuir equitativamente los beneficios del crecimiento urbano.

### ***Debilidades en Seguimiento y Evaluación***

La ausencia de un sistema estructurado de monitoreo impide medir avances y realizar ajustes en tiempo real. Esta carencia genera el riesgo de que las políticas de ordenamiento territorial permanezcan en el papel, sin mecanismos efectivos para garantizar su implementación.

En Chigorodó, los atributos urbanos exponen fortalezas parciales: el suelo está zonificado con criterios de conservación y prevención de riesgo, aunque falta articulación con agendas globales; los servicios públicos avanzan, pero persisten deficiencias en cobertura y calidad; los equipamientos responden parcialmente a la demanda, con prioridad en vivienda social y educación; el espacio público requiere fortalecerse para garantizar accesibilidad; la movilidad está limitada por deficiencias financieras y de infraestructura; y la vivienda enfrenta déficit y asentamientos irregulares en áreas de riesgo.

El POT de Chigorodó ofrece una base normativa y técnica sólida, con una adecuada articulación ambiental y un vínculo estratégico con el Plan de Desarrollo Municipal. Sin embargo, las debilidades en financiación, gestión del suelo, seguimiento y visión global comprometen su capacidad de ejecución. Para que este instrumento trascienda el plano formal, es imprescindible fortalecer los mecanismos financieros, consolidar un sistema de

monitoreo y articular sus metas con las agendas globales de sostenibilidad. Solo así podrá convertirse en una verdadera guía para un desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente, capaz de garantizar condiciones dignas de habitabilidad y un equilibrio duradero con el entorno natural.

En el caso de Chigorodó a la hora de analizar su relación directa con los megaproyectos implícitos en los instrumentos de planeación, el POT (Acuerdo 002 de 2012) y el Plan de Desarrollo “Desarrollo Para Todos y Todas” 2024–2027 reconocen la posición estratégica de Chigorodó en el corredor logístico del Urabá y destacan la importancia de la conectividad vial y el desarrollo económico referenciándolo como el eje central de Urabá. No obstante, no se mencionan de manera clara megaproyectos como Puerto Antioquia, Puerto Pisisí, ni las vías Mar 1 y Mar 2. Aunque se alude a la necesidad de articular el desarrollo local con dinámicas regionales, no se incluye una referencia concreta a estos proyectos ni se evalúan sus implicaciones territoriales. Por tanto, los megaproyectos no están expresamente asociados en los instrumentos de planeación de Chigorodó.

### **Turbo: Un Distrito con Coherencia Portuaria y Grandes Retos en Gestión e Infraestructura**

El análisis del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito de Turbo, adoptado mediante el Acuerdo 17 de 2018, y del Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 2024–2027 “Turbo, un Puerto de Oportunidades”, revela un panorama con alta coherencia estratégica y normativa, pero con debilidades sustanciales en materia de gestión, financiación e infraestructura. Ambos documentos comparten una visión de crecimiento y consolidación portuaria, aunque su viabilidad práctica se ve limitada por la dependencia de recursos externos y la precariedad de los servicios básicos.

### ***Coherencia y Articulación***

Existe una sólida articulación entre los dos documentos y los marcos de planificación de niveles superiores. El PDD se conecta con el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” y el Plan de Desarrollo Departamental de Antioquia 2024–2027 “Por una Antioquia firme”. Por su parte, el POT se fundamenta en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, proyectando un modelo de ocupación territorial a largo plazo. Esta alineación favorece la gestión de recursos y asistencia técnica desde los niveles nacional y departamental.

### ***Visión de Desarrollo***

El POT y el PDD comparten la visión de Turbo como hub logístico y portuario estratégico para Colombia. El POT plantea un modelo territorial sustentado en el Puerto de Urabá, la consolidación de la conectividad regional y la protección ambiental, mientras que el PDD complementa esa visión con un horizonte de corto plazo (2024–2027) enfocado en competitividad, infraestructura y agroindustria. De esta manera, el PDD se configura como la hoja de ruta inmediata para avanzar en la implementación de la visión trazada por el POT.

### ***Gestión Ambiental y del Riesgo***

Ambos instrumentos reconocen la vulnerabilidad de Turbo como municipio costero. El POT delimita zonas de amenaza por inundación, erosión y tsunamis, mientras que el PDD refuerza esta dimensión con un programa de Gestión del Riesgo de Desastres, orientado a fortalecer la capacidad de respuesta institucional y promover la cultura de la prevención.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

La principal debilidad radica en la financiación. El POT contempla instrumentos como la plusvalía y la valorización, pero su implementación depende de acuerdos distritales

aún pendientes. El PDD proyecta un Plan de Inversiones por 1.4 billones de pesos, aunque gran parte de estos recursos provienen de transferencias nacionales, reflejando una baja capacidad de recaudo propio y una dependencia marcada de recursos externos.

### ***Infraestructura y Servicios Públicos***

Los planes chocan con la precaria realidad de la infraestructura básica. El PDD reconoce deficiencias críticas en el acueducto, alcantarillado, manejo de residuos sólidos y en la red vial terciaria y fluvial. Aunque se plantean proyectos de alto costo para mejorar estos sistemas, las brechas históricas en su cobertura y calidad ponen en evidencia una desarticulación entre la planificación y las capacidades reales de ejecución.

### ***Desafíos Sociales y Territoriales***

El POT identifica asentamientos humanos subnormales ubicados en zonas de riesgo, lo que contradice la visión de un desarrollo urbano ordenado y sostenible. Por su parte, el PDD no logra articular de forma robusta la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que limita el acceso a cooperación internacional y a prácticas innovadoras para enfrentar los retos sociales y ambientales del distrito.

Turbo presenta un panorama complejo en sus atributos urbanos: el suelo se encuentra presionado por asentamientos humanos subnormales en zonas de riesgo de inundación y erosión; los servicios públicos son críticos, con baja cobertura y calidad en acueducto, alcantarillado y residuos sólidos; los equipamientos comunitarios son insuficientes frente a la magnitud poblacional; el espacio público es precario y no responde a las dinámicas urbanas; la movilidad enfrenta limitaciones graves en la red vial terciaria y fluvial; y la vivienda presenta un déficit elevado con ocupación informal en territorios vulnerables.

El Distrito de Turbo dispone de instrumentos de planeación coherentes y alineados con una visión estratégica de desarrollo portuario y regional. Sin embargo, las debilidades en

gestión financiera, la falta de implementación de instrumentos de generación de recursos propios, las deficiencias en infraestructura básica y la persistencia de asentamientos irregulares constituyen los principales obstáculos para materializar esa visión. Para que Turbo logre consolidarse como el “Puerto de Oportunidades”, resulta indispensable fortalecer la capacidad institucional, diversificar las fuentes de financiación local y articular las agendas globales de sostenibilidad con la planeación territorial. Solo así podrá pasar de la planeación formal a la ejecución efectiva de un modelo de desarrollo sostenible y equitativo.

Turbo muestra el mayor grado de articulación con los grandes proyectos regionales, ya que su instrumento de ordenamiento incorpora referencias directas a megaproyectos estratégicos, especialmente vinculados al desarrollo portuario. Esta relación otorga una relevancia particular a su planeación y refuerza su posición dentro de la dinámica territorial del Urabá antioqueño. Sin embargo, esta vinculación no elimina los desafíos estructurales que enfrenta el Distrito, como los déficits en la prestación de servicios públicos, la existencia de asentamientos en zonas de riesgo y la fuerte dependencia de transferencias externas para sostener su financiación. En consecuencia, aunque la pertinencia del instrumento es alta, su efectividad dependerá de la capacidad institucional para ejecutar proyectos, gestionar el riesgo y garantizar la sostenibilidad financiera.

El Plan de Desarrollo Territorial *Turbo, Puerto de Esperanza y Vida (2024–2027)* complementa esta visión al incorporar un sistema sólido de seguimiento y evaluación, orientado a asegurar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Este mecanismo permite monitorear el cumplimiento de metas y productos definidos en el plan, convirtiéndose en una herramienta clave tanto para la elaboración del informe final de gestión como para el proceso de empalme con la administración siguiente.

Aunque el plan no utiliza de manera literal el término “megaproyectos”, su estructura revela una clara orientación hacia la ejecución de iniciativas estratégicas destinadas al fortalecimiento territorial, social, ambiental e infraestructural. Estas acciones se encuentran alineadas con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) actualizado y con programas subregionales como los PDET. Entre las principales iniciativas destacan la pavimentación de vías urbanas y terciarias, la construcción y optimización de sistemas de acueducto y alcantarillado, además de proyectos dirigidos a la conservación ambiental y la recuperación del espacio público.

De forma complementaria, la estrategia de seguimiento y evaluación del plan garantiza la generación periódica de informes de avance y la publicación de un balance final al cierre del cuatrienio, con el fin de valorar el cumplimiento de los compromisos asumidos. Este proceso refleja un compromiso institucional con una gestión territorial eficiente, participativa y transparente. En conjunto, aun sin utilizar el término “megaproyecto” de manera explícita, las acciones estratégicas y los proyectos priorizados en el Distrito de Turbo evidencian una clara intención de impulsar iniciativas de alto impacto social y territorial, en coherencia con la planificación distrital y con los lineamientos normativos vigentes.

### **MUTATÁ: Avances Ambientales con un POT Desactualizado**

El análisis del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2024–2027 de Mutatá muestra un escenario de logros parciales en la planificación, con avances ambientales y de gestión, pero con limitaciones en actualización normativa, financiación e integración estratégica.

#### ***Coherencia y Articulación***

El municipio cuenta con un POT que, aunque vigente desde hace más de dos décadas, ha sido objeto de ajustes parciales para responder a riesgos naturales y dinámicas sociales. Su

permanencia en el tiempo garantiza cierta estabilidad normativa, pero la falta de una actualización integral lo deja rezagado frente a los estándares técnicos y legales actuales, reduciendo su capacidad de alinearse con las políticas nacionales recientes.

### ***Gestión y Seguimiento***

El PDM incorpora un sistema de indicadores periódicos, lo que constituye un avance en materia de monitoreo y rendición de cuentas. Sin embargo, la débil articulación entre POT y PDM dificulta la medición de los impactos territoriales de forma integral. Fortalecer esta convergencia resulta clave para orientar de manera más efectiva los recursos hacia objetivos comunes de desarrollo urbano y rural.

### ***Enfoque Ambiental***

El componente ambiental constituye uno de los pilares más sólidos: se reconocen áreas protegidas, se incluyen medidas de restauración de ecosistemas y se plantean acciones para aumentar la cobertura forestal. Además, se contemplan riesgos asociados a movimientos en masa, con medidas orientadas a la resiliencia y la adaptación climática. No obstante, estos esfuerzos se ven debilitados por la ausencia de recursos financieros asignados y por la escasa aplicación de instrumentos económicos como la plusvalía o la valorización.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

Aunque el POT plantea objetivos de ordenamiento claros, carece de recursos presupuestales y de aplicación efectiva de instrumentos de gestión del suelo que permitan financiar obras públicas o redistribuir beneficios del crecimiento urbano. Esto reduce la capacidad del municipio para implementar proyectos de gran impacto.

**Desarticulación con Agendas de Gran Escala.** Si bien el POT y el PDM convergen en aspectos como la modernización institucional, no logran integrarse plenamente con megaproyectos regionales ni con la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), perdiendo oportunidades de cooperación y de transformación socioeconómica.

**Débil Abordaje de los Atributos Urbanos.** En materia de suelo, Mutatá carece de una zonificación actualizada que ordene la expansión urbana y la protección rural. Los servicios públicos presentan limitaciones, con cobertura desigual en acueducto y alcantarillado. El espacio público y los equipamientos comunitarios no cuentan con una estrategia clara de ampliación, mientras que la movilidad y la vivienda se abordan de manera fragmentada. Esta falta de integración entre atributos urbanos refuerza la desconexión entre planificación y realidad.

Mutatá dispone de un marco de planificación que combina una visión ambiental sólida con avances en seguimiento y gestión administrativa. Sin embargo, la falta de actualización del POT, la ausencia de mecanismos de financiación sostenibles, la débil articulación entre PDM y POT y las brechas en los atributos urbanos limitan su capacidad de orientar un desarrollo integral. Para que el municipio logre un modelo territorial sostenible, resiliente y equitativo, resulta imprescindible actualizar su marco normativo, fortalecer la gestión financiera y asegurar la convergencia entre sus instrumentos de planeación.

En el contenido del Decreto 128 de 2011 del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Mutatá, no se menciona explícitamente la llegada de megaproyectos. En el documento del Plan de Desarrollo no se menciona de manera directa la llegada o implementación de megaproyectos. El foco del Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 "MUTATÁ... LÍDER" está centrado en procesos integrales y sostenibles para mejorar infraestructura, servicios públicos, ecoturismo, agroambientalidad, modernización territorial y gestión institucional,

siempre con un enfoque participativo y en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

### **NECOCLÍ: PBOT Vigente, pero con Crecimiento Urbano Informal**

El análisis del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Necoclí — aprobado por el Acuerdo 009 de 2014 y modificado excepcionalmente en 2024— junto con el Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Hagamos Memoria, Proyectemos Nuestras Tradiciones”, muestra un panorama con importantes avances en el plano normativo y técnico, pero con limitaciones en la gestión financiera, el control del suelo y la sostenibilidad ambiental. En conjunto, se trata de un esquema de planeación que ofrece una base jurídica clara y actualizada, aunque enfrenta serios retos para cerrar la brecha entre la planificación y la realidad territorial.

#### ***Coherencia y Articulación***

El PBOT de Necoclí está vigente y en proceso de actualización, lo que le otorga solidez legal y técnica. Su marco de referencia incluye la Ley 388 de 1997, el Decreto 1077 de 2015 y lineamientos del IGAC y del Departamento Nacional de Planeación, lo que garantiza coherencia normativa y alineación con estándares nacionales.

#### ***Articulación Estratégica***

El Plan de Desarrollo 2024–2027 incorpora directamente los objetivos del PBOT, en temas como infraestructura vial, espacio público, vivienda y gestión del riesgo. Esta articulación convierte al PDM en un instrumento operativo para ejecutar, en el corto plazo, la visión de largo plazo del ordenamiento territorial.

#### ***Gestión Ambiental y del Riesgo***

El PBOT reconoce riesgos prioritarios como la erosión costera, las inundaciones y los

movimientos en masa. El PDM refuerza estos elementos mediante proyectos de mitigación y resiliencia. Esta coherencia ambiental muestra un compromiso con la sostenibilidad, aunque aún sin plena implementación en el territorio.

### **Incoherencias y Desarticulaciones**

A pesar del marco normativo vigente, el crecimiento urbano de Necoclí ha sido altamente informal, con barrios como Cristóbal Colón, Quicentenario y María Antonia producto de invasiones recientes. Esta situación refleja una débil capacidad de control del suelo y pone en riesgo la sostenibilidad de la planificación.

### ***Deficiencias en Servicios Públicos y Manejo de Residuos***

El diagnóstico territorial revela que el relleno sanitario sigue funcionando como disposición a cielo abierto, contradiciendo principios de sostenibilidad y gestión ambiental responsable. La falta de infraestructura adecuada para residuos sólidos es uno de los principales cuellos de botella del municipio.

### ***Limitaciones en la Participación Ciudadana***

Aunque se menciona la participación en el proceso de actualización del PBOT, no se detallan los mecanismos de inclusión ni el grado de incidencia de comunidades rurales, étnicas o urbanas, lo que reduce la legitimidad social de las decisiones de ordenamiento.

En Necoclí, los atributos urbanos evidencian avances parciales y desafíos persistentes. El uso del suelo está formalmente definido en categorías de urbano, expansión y campestre, pero la informalidad en la ocupación desborda el marco normativo y dificulta el control territorial. En materia de servicios públicos, el municipio cuenta con un perímetro urbano sanitario certificado, aunque persisten problemas críticos en el manejo de residuos y en el saneamiento básico. Los equipamientos, en particular los educativos y de salud, han mostrado

mejoras, aunque todavía no alcanzan a cubrir la totalidad de la demanda. En cuanto al espacio público, se proyectan zonas recreativas y de vivienda campestre, pero estas se ven limitadas por la presión de asentamientos informales. La movilidad se apoya en una clasificación vial que distingue entre vías primarias, secundarias y terciarias, si bien la falta de mantenimiento y la limitada infraestructura reducen su efectividad. Finalmente, la vivienda enfrenta un déficit significativo, reflejado en la proliferación de barrios informales que carecen de legalización y de programas robustos de mejoramiento integral.

Necoclí cuenta con un marco normativo y técnico sólido gracias a un PBOT vigente y en proceso de actualización, así como con un Plan de Desarrollo que recoge y operacionaliza buena parte de sus objetivos estratégicos. Sin embargo, la informalidad en el crecimiento urbano, la precariedad de la gestión de residuos, las limitaciones en la participación ciudadana y las debilidades en control del suelo ponen en riesgo la efectividad de la planeación. Para que el municipio logre un desarrollo ordenado, inclusivo y resiliente, será indispensable reforzar la gestión institucional, destinar recursos específicos al ordenamiento territorial y consolidar mecanismos de control y participación que garanticen la sostenibilidad ambiental y social en un contexto de alta presión urbana y rural.

En el PBOT de Necoclí no se mencionan de manera explícita megaproyectos dentro del documento. Aunque se describen importantes proyectos de infraestructura, como la construcción de la "Transversal del Caribe", no se utiliza el término "megaproyectos" ni se detalla la ejecución de este tipo de iniciativas de gran escala.

### **RIOSUCIO: Un Diagnóstico Sólido sin EOT que Respalde la Planeación**

El análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Por un Nuevo Riosucio con Oportunidades Para Todos” revela un panorama de fortalezas en la identificación de problemáticas y en la inclusión social, pero con serias limitaciones en el ámbito del

ordenamiento territorial. Riosucio, ubicado en el Pacífico chocoano, se caracteriza por su gran extensión (7.584 km<sup>2</sup>), alta biodiversidad y diversidad étnica, elementos que demandan una planificación territorial rigurosa. No obstante, la ausencia de un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) vigente constituye una debilidad crítica para la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo.

### ***Coherencia y Articulación***

El plan municipal se construye sobre un diagnóstico amplio y actualizado que reconoce los retos del territorio: desabastecimiento hídrico, presencia de minas antipersonales, deficiencias de conectividad vial y las complejidades derivadas del proceso de escisión con Belén de Bajirá. Estos elementos se enmarcan en la necesidad de impulsar una planificación territorial sostenible, destacando proyectos estratégicos como la elevación de las cotas inundables y el mejoramiento de la vía Riosucio-Cauchera-Belén de Bajirá. A nivel social, el documento se articula con un enfoque participativo y diferencial, dando protagonismo a víctimas del conflicto, comunidades afrodescendientes e indígenas, lo cual fortalece la legitimidad del plan y su conexión con la realidad poblacional.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

La principal incoherencia radica en que, pese a la magnitud y complejidad territorial, no existe un EOT vigente ni en formulación. Esta ausencia implica que la planificación carece de zonificación formal del suelo, mapas de usos del territorio y mecanismos de regulación claros para orientar el crecimiento urbano y rural. Además, el presupuesto destinado al ordenamiento territorial resulta mínimo (292 millones en 2025), lo que refleja una baja priorización de este instrumento en comparación con las necesidades detectadas. Sin un marco técnico y normativo que oriente las inversiones, los proyectos propuestos en el plan de desarrollo corren el riesgo de fragmentarse y no garantizar sostenibilidad.

En términos de atributos urbanos, la ausencia de un EOT vigente deja serias limitaciones. El uso del suelo no está formalmente zonificado, lo que facilita la ocupación desordenada y la presión sobre ecosistemas frágiles. Los servicios públicos presentan rezagos graves, especialmente en el acceso al agua potable y en la gestión de residuos, lo cual se agrava por la dispersión rural del 68% de la población. Los equipamientos sociales y comunitarios son insuficientes frente a la extensión territorial y las condiciones de aislamiento. El espacio público carece de lineamientos claros de planificación, reduciendo la posibilidad de garantizar accesibilidad y cohesión urbana. La movilidad se ve restringida por la precaria infraestructura vial y fluvial, que limita la integración con otras regiones. Finalmente, la vivienda enfrenta problemas de déficit y de asentamientos en condiciones de riesgo, sin que exista un plan formal de mejoramiento o regularización.

Riosucio cuenta con un plan de desarrollo que demuestra fortalezas en el diagnóstico social, la inclusión étnica y la identificación de proyectos prioritarios, pero la ausencia de un EOT vigente constituye un vacío crítico en la planeación territorial. Para garantizar un desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente, es urgente impulsar la formulación de este instrumento, articulándolo con el POMCA, los planes de manejo de ecosistemas estratégicos y las políticas de adaptación al cambio climático. Solo mediante un EOT actualizado, acompañado de financiamiento suficiente y mecanismos de seguimiento robustos, será posible transformar las buenas intenciones del plan en resultados efectivos para un territorio tan amplio y diverso.

En el caso de Río Sucio, En su plan de desarrollo territorial, no se menciona la llegada de megaproyectos, lo cual refleja una significativa incoherencia en la planificación municipal. A pesar de la magnitud y complejidad del territorio, no existe un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) vigente. Esta ausencia genera que no haya una zonificación

formal del suelo ni mecanismos regulatorios claros para dirigir el crecimiento urbano y rural de manera ordenada y sostenible.

### ***SAN JUAN DE URABÁ: Un Diagnóstico Preciso sin POT Aprobado***

El análisis del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de San Juan de Urabá, complementado con el Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Vuelve la Esperanza”, muestra un panorama con avances significativos en el diagnóstico territorial y en la identificación de riesgos, pero también con una brecha crítica: la ausencia de un POT aprobado que brinde soporte normativo y técnico al ordenamiento urbano y rural. El municipio, con una extensión de 616 km<sup>2</sup> y una organización territorial que incluye cinco corregimientos y 24 veredas, enfrenta riesgos derivados de la erosión fluvial y costera, que exigen medidas urgentes de gestión.

### ***Coherencia y Articulación***

El diagnóstico territorial es robusto. Se reconoce la distribución poblacional entre cabecera urbana y área rural, así como las condiciones geomorfológicas que generan amenazas por erosión en la margen izquierda del río San Juan y en la franja costera. El plan de desarrollo plantea la necesidad de coordinar acciones con CORPOURABÁ y la Gobernación para mitigar estos riesgos, lo que evidencia un esfuerzo de articulación institucional. En cuanto a sostenibilidad, se identifican humedales y manglares como ecosistemas estratégicos y se formulan proyectos de restauración ecológica, lo que conecta el EOT con principios ambientales de conservación.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

La principal limitación es la falta de un POT aprobado, lo que deja en vacío la normatividad del ordenamiento del suelo y reduce la capacidad de gestionar de manera

efectiva las tensiones urbano-rurales. Si bien existe una Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial, las debilidades técnicas y financieras del municipio restringen su capacidad de formular y ejecutar el EOT. La participación ciudadana, aunque presente en escenarios como la Mesa de Víctimas, no alcanza un alcance amplio ni sostenido, debilitando la legitimidad del proceso. Además, aunque el plan de desarrollo incluye líneas estratégicas sobre transformación productiva y protección ambiental, estas carecen de metas cuantificadas e indicadores de seguimiento, lo que limita la posibilidad de evaluar impactos en el tiempo.

En cuanto a los atributos urbanos, el uso del suelo carece de delimitaciones claras entre áreas urbanas, rurales, de conservación y de expansión, lo que incrementa el riesgo de ocupaciones desordenadas. Los servicios públicos muestran rezagos importantes, particularmente en acueducto, alcantarillado y disposición de residuos, lo cual se agrava en los corregimientos más apartados. Los equipamientos comunitarios responden parcialmente a la demanda, con brechas significativas en salud y educación. El espacio público en la cabecera municipal es limitado y poco planificado, lo que reduce su función de integración social. La movilidad se ve condicionada por la fragilidad de la red vial y por la falta de infraestructura de conectividad regional. Finalmente, la vivienda enfrenta un déficit significativo, con asentamientos expuestos a riesgos por erosión fluvial y costera, sin que exista una estrategia clara de reubicación o mejoramiento integral.

San Juan de Urabá presenta un proceso de planeación territorial que ha avanzado en diagnósticos, identificación de riesgos y formulación de propuestas de sostenibilidad, pero su mayor limitación es la falta de un POT aprobado que brinde solidez jurídica y técnica. Para lograr un desarrollo sostenible, equitativo y resiliente, resulta urgente formular y aprobar un EOT técnico, participativo y articulado con instrumentos ambientales y de gestión del riesgo. Solo así será posible garantizar un ordenamiento territorial que responda a las demandas

sociales, económicas y ambientales del municipio, fortaleciendo la cohesión entre su cabecera urbana, corregimientos y veredas.

El EOT de San Juan de Urabá se encuentra en formulación y todavía no ha sido aprobado, situación que deja al municipio con un marco normativo desactualizado para regular el uso del suelo y la expansión urbana, hasta tanto se apruebe el proyectado. En los documentos en trámite no se identifican referencias explícitas a megaproyectos ni estrategias de articulación regional, lo cual reduce la capacidad del municipio para anticipar y gestionar impactos asociados a procesos de transformación territorial que trae consigo este tipo de escenarios.

### **SAN PEDRO DE URABÁ: Coherencia entre POT Y PDD con Fragilidad Financiera y Social**

El análisis integrado del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) 2018–2030 y del Plan de Desarrollo Municipal “Por el Buen Camino San Pedro de Urabá” (2024–2027) muestra una planeación con bases sólidas y coherencia estratégica, pero con serias limitaciones en la gestión financiera, en la prestación de servicios públicos y en la capacidad de traducir las metas en resultados concretos. El municipio cuenta con una visión clara hacia la sostenibilidad y la equidad, pero enfrenta dificultades estructurales que restringen su capacidad de ejecución.

#### ***Coherencia y Articulación***

Existe una sólida alineación entre el PBOT y el PDT. El primero se fundamenta en la Ley 388 de 1997 y en la Ley 1523 de 2012 sobre gestión del riesgo, mientras que el segundo se articula con el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” y con el Plan de Desarrollo Departamental de Antioquia. Esta coherencia garantiza que los

proyectos municipales puedan orientarse dentro de los marcos superiores, facilitando la gestión de apoyo técnico y financiero de los niveles nacional y departamental.

### ***Visión de Desarrollo***

El PBOT proyecta un modelo de ocupación territorial sostenible, que combine competitividad económica con protección ambiental y provisión de servicios públicos. Esa visión se refleja en el PDT, que a corto plazo plantea líneas estratégicas como “San Pedro de Urabá Emprende y Progresa” y “San Pedro de Urabá Sostenible y Resiliente”. Esta articulación refuerza la idea de un desarrollo que busca equilibrio entre crecimiento económico, bienestar social y cuidado ambiental.

### ***Gestión Ambiental y del Riesgo***

Tanto el PBOT como el PDT reconocen la urgencia de atender riesgos naturales y ambientales. El PBOT delimita zonas de amenaza y restringe asentamientos en áreas vulnerables, mientras que el PDT plantea programas específicos de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. Esto refleja un compromiso común por reducir vulnerabilidades y promover una cultura de prevención en la población.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

El principal punto crítico es la débil capacidad de financiamiento. El PBOT no contempla instrumentos como la plusvalía o la valorización, y el PDT, aunque presenta un Plan Plurianual de Inversiones (214 mil millones de pesos), depende en más del 70% de transferencias nacionales. Esta dependencia limita la autonomía municipal y restringe su margen de maniobra para ejecutar proyectos de gran escala. La falta de un sistema estructurado de seguimiento del PDT también debilita la rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

### ***Infraestructura y Servicios Públicos***

Las brechas en servicios básicos son evidentes. Aunque los planes reconocen la necesidad de ampliar la cobertura de acueducto y alcantarillado, la realidad muestra que gran parte del territorio aún vierte aguas residuales sin tratamiento y carece de un sistema adecuado para la disposición de residuos sólidos. Las propuestas de construcción de pozos sépticos y manejo integral de residuos reflejan un avance parcial, pero no resuelven de fondo los problemas de saneamiento en la cabecera ni en las áreas de expansión urbana.

### ***Desafíos Sociales y Territoriales***

El PBOT evidencia la concentración de la tierra y el predominio de la ganadería extensiva sobre suelos con vocación agrícola, lo que limita la diversificación productiva. Además, el crecimiento urbano ha sido desordenado, con asentamientos subnormales en la cabecera municipal que contradicen la visión de un desarrollo equitativo y planificado. Aunque el PDT promueve la competitividad del sector agrícola y ganadero, estas iniciativas se ven condicionadas por las tensiones sociales y por la falta de regularización en la tenencia de la tierra.

En el plano de los atributos urbanos, el uso del suelo presenta tensiones: mientras el PBOT define áreas para servicios y equipamientos, en la práctica el crecimiento urbano es desordenado, con barrios subnormales que carecen de servicios adecuados. Los servicios públicos básicos son insuficientes, especialmente en alcantarillado y saneamiento, lo que impacta la salud y calidad de vida de la población. Los equipamientos de educación y salud existen, pero resultan insuficientes para atender la demanda creciente. El espacio público es reducido y no cumple un rol integrador en la cabecera. La movilidad se ve afectada por la precariedad de la red vial terciaria, que dificulta la conexión entre las veredas y el casco

urbano. En cuanto a la vivienda, se observa un déficit importante, con una alta proporción de hogares en condiciones precarias y en áreas de riesgo.

San Pedro de Urabá cuenta con una base de planificación coherente entre su PBOT y su PDT, lo que le otorga un horizonte claro para orientar su desarrollo. Sin embargo, la falta de instrumentos financieros locales, la débil infraestructura de servicios básicos y el crecimiento urbano desordenado constituyen retos estructurales. Para que el municipio logre transitar “por el buen camino”, será indispensable reforzar la gestión fiscal, formalizar la tenencia de la tierra, mejorar los sistemas de saneamiento y consolidar un sistema de seguimiento y evaluación que asegure la ejecución efectiva de sus planes. Solo así podrá avanzar hacia un desarrollo verdaderamente sostenible, inclusivo y resiliente.

El PBOT vigente de San Pedro ofrece un marco básico de gestión territorial, pero carece de articulación y mención explícita con los megaproyectos estratégicos de la región. Esta falta de integración condiciona la capacidad del municipio para captar oportunidades de inversión y para gestionar externalidades territoriales.

### **UNGUÍA: De la planeación heredada a una necesidad urgente de actualización**

El análisis integrado del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de 2004 y el Plan de Desarrollo Territorial (PDT) 2024–2027 del municipio de Unguía revela una planificación que combina la solidez normativa de su época con la incorporación de agendas contemporáneas. Sin embargo, el desfase temporal entre ambos documentos genera tensiones que hacen urgente una actualización integral del EOT, capaz de articularse con los desafíos actuales en materia ambiental, financiera y social.

#### ***Coherencia y Articulación***

**Alineación Formal y Estratégica.** El PDT de 2024–2027 presenta una clara coherencia con los marcos nacionales e internacionales de desarrollo. Se articula con los

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Plan Nacional de Desarrollo “*Colombia, Potencia Mundial de la Vida*” y el Plan Departamental de Chocó. Esta alineación permite al municipio gestionar recursos y apoyo interinstitucional, reflejándose en programas de salud, educación, infraestructura y gestión del riesgo. Por su parte, el EOT de 2004 se fundamenta en la Ley 388 de 1997 y estableció políticas de uso del suelo y reglamentaciones urbanísticas coherentes con el marco normativo de su momento. Aunque no aborda las nuevas dinámicas sociales y ambientales, el PDT reconoce su papel como instrumento de referencia y plantea la necesidad de su actualización, manteniendo un hilo de continuidad en la planificación.

**Integración de Procesos de Gestión.** Ambos documentos resaltan la importancia de la planificación como política de Estado. El EOT definió el ordenamiento como una herramienta para guiar la ocupación territorial, mientras que el PDT incorporó una metodología participativa, articulando información técnica del DANE con aportes de mesas comunitarias. Este enfoque mixto refuerza la legitimidad del plan y asegura que las metas respondan a problemas concretos, como la conectividad deficiente y la falta de infraestructura de salud rural.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

El EOT de 2004, aunque sólido en su momento, carece de herramientas adaptativas frente al cambio climático y no se articula con instrumentos como los Planes de Manejo de Cuencas. Esta omisión contrasta con el PDT, que introduce programas como el “*Pacto por el medio ambiente*” y la “*Gestión del riesgo de desastres*”, evidenciando una brecha que impide responder con eficacia a amenazas contemporáneas.

### ***Herramientas Económicas y Gestión de Recursos***

El EOT no previó la implementación de instrumentos de financiamiento del suelo, como la plusvalía o la valorización, lo que limitó la generación de recursos propios. Aunque el PDT

de 2024 formula un Plan Plurianual de Inversiones con aportes del Sistema General de Regalías y otras fuentes, tampoco avanza en mecanismos de captura de valor del suelo. La fuerte dependencia de transferencias nacionales, que representan el 79% del presupuesto municipal, expone una fragilidad fiscal que restringe la autonomía local.

### ***Vacios en la Planificación Social y de Infraestructura***

Mientras que el EOT se limitó a clasificar el suelo con criterios amplios, el PDT aborda con detalle la realidad social y de servicios básicos. Identifica déficit de vivienda, baja cobertura en saneamiento y alta informalidad laboral, problemáticas ausentes en el esquema de hace dos décadas. Esta desconexión evidencia cómo los retos actuales de equidad e inclusión no encuentran soporte en el marco de ordenamiento aún vigente.

En atributos urbanos, el municipio de Unguía presenta rezagos significativos. El suelo carece de una zonificación actualizada que regule de forma efectiva la expansión urbana y rural, lo que favorece ocupaciones informales. Los servicios públicos muestran una baja cobertura, particularmente en agua potable y saneamiento básico, lo que limita la calidad de vida de la población. Los equipamientos en salud y educación son insuficientes y se concentran en la cabecera, dejando a la población rural con accesos precarios. El espacio público es limitado y no cumple un rol estructurador en la cohesión social. La movilidad está condicionada por la baja conectividad vial y fluvial, que restringe tanto la circulación interna como la integración regional. La vivienda, en su mayoría, refleja déficit de calidad y localización en áreas vulnerables, lo que agrava las condiciones de habitabilidad.

La planificación territorial de Unguía refleja una regulación normativa del EOT de 2020 y la visión dinámica del PDT 2024–2027, que incorpora enfoques participativos, sociales y ambientales. No obstante, la desarticulación entre ambos documentos deja vacíos en temas críticos como la gestión ambiental, la financiación local y la actualización del suelo.

La formulación de un nuevo EOT, articulado con el PDT, resulta indispensable para consolidar un modelo de desarrollo sostenible, resiliente y equitativo, que integre los atributos urbanos con un enfoque adaptado a las demandas actuales y futuras del municipio.

La planificación territorial de Unguía no menciona la llegada de megaproyectos, lo que deja un vacío en la regulación y orientación del desarrollo territorial frente a posibles impactos económicos, sociales y ambientales. Esta ausencia refuerza la necesidad de formular un nuevo EOT articulado con el PDT que incluya una visión integral y prospectiva que contemple estos aspectos.

### **VIGÍA DEL FUERTE: Una Coherencia Estratégica con Limitaciones Técnicas y Financieras**

El análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 y del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Vigía del Fuerte evidencia un proceso de planificación con avances relevantes en coherencia normativa y estratégica, pero aún con debilidades significativas en lo técnico, lo financiero y la implementación. La alineación con marcos nacionales y globales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), constituye un punto fuerte, aunque insuficiente para garantizar un ordenamiento territorial sostenible y resiliente.

#### ***Coherencia y Articulación***

El EOT de Vigía del Fuerte, adoptado en 2009, y el Plan de Desarrollo 2024–2027 muestran una importante articulación en términos normativos. Ambos documentos incorporan lineamientos de la Ley 388 de 1997 y del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. La incorporación de metas de los ODS refuerza la conexión del municipio con agendas globales, lo cual abre oportunidades de cooperación y financiamiento.

### ***Articulación Ambiental y de Riesgo***

Uno de los aspectos más destacados es la integración de la gestión ambiental en los instrumentos de planeación. El EOT contempla la articulación con el POMCA, la delimitación de áreas protegidas y la zonificación de riesgos, incluyendo áreas no mitigables. Estas medidas fortalecen la capacidad preventiva del municipio, aunque la dimensión de resiliencia climática aún se encuentra en etapa incipiente y requiere de estrategias más robustas frente al cambio climático y a la vulnerabilidad del territorio.

### ***Incoherencias y Desarticulaciones***

A pesar de sus avances, el nivel técnico del EOT sigue siendo intermedio. La caracterización territorial, los escenarios prospectivos y los instrumentos normativos no cumplen plenamente con los estándares del Decreto 1077 de 2015. Esta carencia limita la capacidad del instrumento para orientar de manera precisa y efectiva el desarrollo urbano y rural.

### ***Debilidades en Gestión Financiera y del Suelo***

La gestión económica constituye otro punto crítico. Los recursos destinados a la implementación del EOT y del Plan de Desarrollo son insuficientes, lo que obstaculiza la materialización de los proyectos. Además, la aplicación de instrumentos de financiación del suelo, como la plusvalía y la valorización, es mínima, reduciendo la posibilidad de generar ingresos propios que respalden el ordenamiento territorial.

### ***Vacíos en la Implementación y Seguimiento***

Aunque existe un marco normativo sólido, la implementación enfrenta limitaciones operativas. Los sistemas de seguimiento carecen de periodicidad y consistencia en la calidad de los datos, lo que debilita la capacidad de monitorear avances y ajustar políticas. La

integración de megaproyectos también es parcial, con vacíos en la evaluación de impactos acumulativos y en la articulación de sinergias territoriales.

Los atributos urbanos de Vigía del Fuerte reflejan tanto avances como rezagos. El suelo cuenta con una zonificación básica y áreas protegidas definidas, aunque la falta de actualización limita su efectividad. Los servicios públicos presentan serias deficiencias en cobertura y calidad, especialmente en saneamiento y agua potable, lo que afecta a la mayoría de la población. Los equipamientos urbanos en salud, educación y recreación son insuficientes y desigualmente distribuidos, concentrándose en la cabecera municipal. El espacio público es reducido y no logra estructurar dinámicas de cohesión social. La movilidad depende en gran medida de las vías fluviales, lo que restringe la conectividad terrestre y limita el acceso a bienes y servicios. La vivienda, por su parte, enfrenta un déficit cualitativo y cuantitativo, con asentamientos en áreas de riesgo que agravan la vulnerabilidad de la población.

Vigía del Fuerte ha consolidado bases normativas y estratégicas importantes, en especial por su alineación con marcos nacionales e internacionales y por su integración de la gestión ambiental en el ordenamiento. Sin embargo, las limitaciones técnicas del EOT, la insuficiencia financiera, la escasa aplicación de instrumentos de gestión del suelo y la debilidad en los mecanismos de implementación amenazan con dejar los avances en el plano formal. Para que el municipio logre un desarrollo territorial sostenible, inclusivo y resiliente, se hace imprescindible actualizar técnicamente el EOT, fortalecer la capacidad fiscal local y establecer sistemas de seguimiento robustos que garanticen resultados verificables.

El análisis del EOT de Vigía del Fuerte no menciona la consideración de megaproyectos dentro del ordenamiento territorial, lo cual representa una omisión significativa frente a los posibles impactos y oportunidades que estos podrían generar.

En este contexto se propone un pre-semáforo, concebido como una herramienta exploratoria que sintetiza la coherencia y articulación de los instrumentos de planeación (POT, PBOT, EOT y PDM). No se trata de una evaluación, sino de una representación preliminar que permitirá orientar futuros análisis comparativos sobre coherencia normativa, inclusión de megaproyectos y actualización de los planes municipales.

### **Pre-Semáforo de Coherencia y Articulación de los Instrumentos de Planeación Territorial (POT, PBOT, EOT y PDM)**

La planeación territorial en Colombia se estructura a partir de tres instrumentos fundamentales: los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes Sectoriales.

Estos instrumentos deben actuar de forma coherente y articulada para orientar el desarrollo sostenible, la gestión del suelo y la inversión pública, conforme a los lineamientos de la Ley 388 de 1997, la Ley 152 de 1994 (Plan de Desarrollo) y la Agenda 2030 de los ODS.

En la subregión de Urabá antioqueño y el Bajo Atrato chocoano, la actualización y coherencia de estos instrumentos presenta un desafío crítico. Muchos municipios mantienen POT desactualizados o en formulación, mientras sus PDM avanzan sin conexión con los determinantes ambientales, los riesgos naturales y la influencia de megaproyectos de infraestructura regional (vías 4G, Puerto Antioquia, Mar 1 y Mar 2).

El presente pre-semáforo permite visualizar el grado de articulación y coherencia entre los instrumentos de planeación de los 16 municipios de estudio, como base para fortalecer la gestión territorial en el marco de los ODS 11 (Ciudades sostenibles), ODS 13 (Acción por el clima) y ODS 16 (Instituciones sólidas).

## Metodología

La evaluación se fundamenta en revisión documental de los POT, PBOT, EOT y PDM disponibles en portales oficiales (Ministerio de Vivienda, DNP, Terridata y Planeación Departamental).

Se califican los siguientes cinco criterios en escala 0–100 y representados con colores tipo semáforo:




**Tabla 5**

*inventario instrumento de ordenamiento POT/EOT*

<b>Criterio</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fuente</b>
Actualización normativa	Fecha de revisión o ajuste del POT/EOT conforme al Decreto 1077 de 2015 y Ley 388	DNP / POT
Coherencia con PDM vigente	Nivel de alineación entre POT y PDM en objetivos, metas e inversiones	PDM / Alcaldías
Incorporación de megaproyectos regionales	Presencia de lineamientos de conectividad, puertos o corredores logísticos	POT / PBOT
Gestión del riesgo y componente ambiental	Inclusión de determinantes ambientales, riesgo y cambio climático	POT / IDEAM





Participación y gobernanza territorial	Procesos de participación en la formulación y seguimiento	Actas CTP / PDM
---	--	--------------------

*Rangos de valoración:*

-  Alto (80–100%): instrumentos actualizados y articulados.
-  Medio (50–79%): coherencia parcial o documentos desfasados.
-  Bajo (0–49%): desactualización o incoherencia institucional.

**Tabla 6**

*resultados del Pre-Semáforo estado de actualización normativa*

Municipio	Actualización POT	Coherencia PDM	Mega proyectos	Gestión Ambiental	Gobernanza	Promedio	Nivel
Apartadó	90	85	92	88	80	87	
Turbo	85	80	90	82	78	83	
Chigorodó	80	75	85	80	75	79	
Carepa	75	72	82	78	70	75	

Mutatá	65	68	60	70	65	66	●
San Pedro de Urabá	60	60	55	65	60	60	●
Arboletes	62	58	50	68	58	59	●
Necoclí	68	65	70	72	68	69	●
San Juan de Urabá	58	60	62	65	62	61	●
Acandí	52	45	40	55	48	48	●
Unguía	48	40	35	50	45	44	●
Riosucio	45	35	32	48	40	40	●
Carmen del Darién	40	30	30	42	38	36	●
Murindó	38	28	25	40	35	33	●

Vigía del Fuerte	35	25	28	38	32	32	●
Belén de Bajirá	0	62	70	0	0	67	●

### Análisis General

El pre-semáforo muestra una clara disparidad institucional y normativa en la subregión.

Los municipios del Eje de Integración (Apartadó, Turbo, Chigorodó y Carepa) cuentan con instrumentos más recientes, articulados con los megaproyectos regionales y con procesos de planificación en curso respaldados por la Gobernación de Antioquia. Apartadó, en particular, integra en su POT lineamientos del Puerto Antioquia, los corredores viales Mar 1 y Mar 2, y políticas de sostenibilidad urbana coherentes con la Agenda 2030.

En contraste, los municipios del Bajo Atrato (Murindó, Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Riosucio y Unguía) presentan una desarticulación generalizada, con POT vencidos y PDM que no incorporan ni determinantes ambientales ni lineamientos regionales. Esto impide planificar el crecimiento urbano y la gestión de riesgos, profundizando las brechas estructurales.

El promedio regional de coherencia es de 61/100, lo que evidencia un nivel medio-bajo de articulación territorial. Esta brecha entre los instrumentos normativos y la realidad de los megaproyectos confirma la necesidad de un modelo de evaluación (como la matriz semáforo final de Apartadó) que permita replicar metodológicamente la verificación de coherencia en toda la subregión.

A partir del análisis de los instrumentos de planeación (POT, EOT, PDM) y otras fuentes como él (DANE, Terridata), estos indicadores sintetizan el estado de los atributos urbanos, vivienda, servicios públicos, equipamientos, espacio público, movilidad y uso del suelo, en los municipios de Urabá y el Bajo Atrato.

Esta revisión permitió identificar si los planes regulan de forma integral los impactos de estas obras o si, por el contrario, mantienen una visión fragmentada, sentando las bases para una evaluación crítica del desarrollo territorial en Urabá y el Bajo Atrato.

Se realizó un análisis comparativo utilizando información del DANE sobre los 16 municipios que conforman el área de influencia del proyecto. En este análisis, se revisaron aspectos claves como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Ordenamiento Territorial y componentes de sus atributos urbanos y rurales, para evidenciar el nivel de desarrollo de cada municipio por componentes. La información corresponde al año 2021, con algunos componentes actualizados a 2023. Los resultados se presentan mediante gráficos de barras para lograr un mayor impacto visual. Los componentes analizados fueron seleccionados con base en cinco ODS priorizados en la investigación, los cuales son: ODS 6 (agua limpia y saneamiento), 11 (ciudades sostenibles), 13 (acción por el clima), 15 (vida de ecosistemas terrestres) y 16 (paz e instituciones), seleccionados por ser fundamentales para el habitante de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

### **Indicadores de Implementación en los Municipios de Urabá**

El análisis comparativo de los dieciséis municipios que conforman el territorio de Urabá permitió construir un conjunto de indicadores territoriales que evidencian las brechas y avances en materia de servicios públicos, equipamientos, capital humano y gestión del suelo. Las gráficas que se presentan a continuación sintetizan la información obtenida a partir de

fuentes oficiales como el DANE, Terridata, Superservicios y los POT, PBOT y EOT municipales, correspondientes al periodo 2021–2023.

Las Figuras 1.4 y 1.5 muestran los niveles de cobertura de alcantarillado urbano y rural, reflejando disparidades marcadas entre municipios con infraestructura consolidada, como Apartadó, Necoclí y Mutatá, y otros donde las redes son insuficientes o inexistentes, como Murindó y Vigía del Fuerte. La Figura 1.6, sobre servicios públicos domiciliarios, amplía esta lectura al evidenciar cómo el acceso a acueducto, energía y saneamiento básico continúa siendo desigual, afectando especialmente a los municipios rurales y de baja capacidad institucional.

La Figura 1.7, correspondiente al avalúo catastral total, permite observar el peso económico de Apartadó, Turbo y Necoclí como núcleos urbanos de mayor dinamismo fiscal, frente a municipios con menor capacidad de recaudo como Murindó o Belén de Bajirá. En la Figura 1.8, que representa los recaudos con instrumentos de ordenamiento territorial, se aprecia que pocos municipios logran aprovechar instrumentos como la plusvalía o la contribución por valorización para financiar su desarrollo urbano, lo cual limita la sostenibilidad fiscal y la implementación del POT.

Los componentes sociales se representan en las Figuras 19 y 10, dedicadas a educación y salud, respectivamente. En ellas se evidencia una concentración de la oferta educativa y sanitaria en los municipios del eje vial central (Apartadó, Chigorodó y Carepa), mientras que las localidades rurales mantienen brechas significativas en cobertura y calidad de servicios.

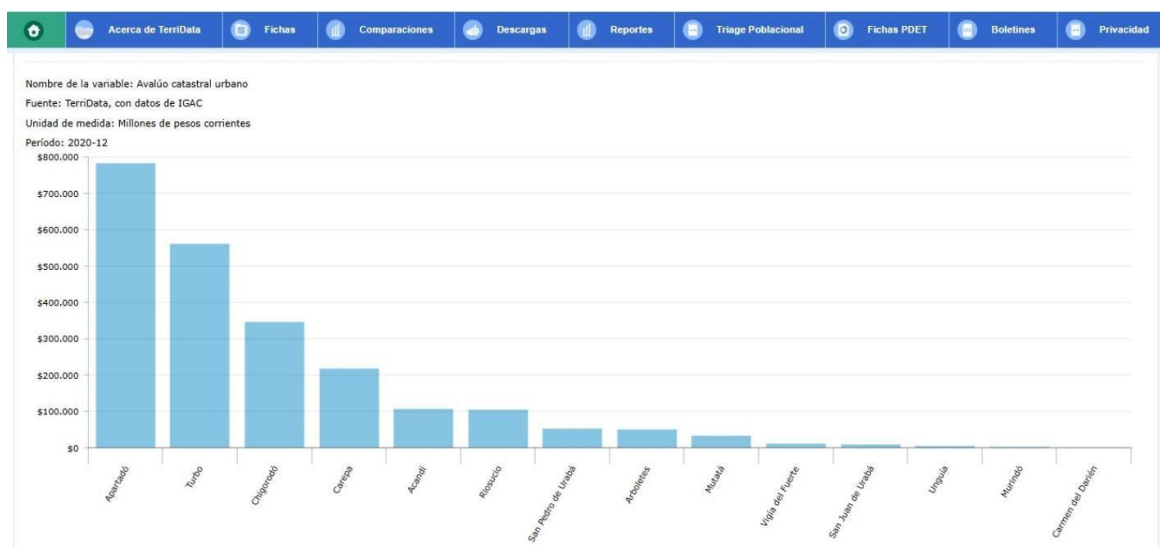
Finalmente, las Figuras 11, 12 y 13 integran los indicadores de acceso a servicios públicos y la distribución poblacional actual y proyectada al año 2035, destacando la

tendencia hacia la concentración demográfica en los municipios con mayor desarrollo urbano y conectividad regional, frente al estancamiento de aquellos más aislados.

En conjunto, estas gráficas permiten visualizar las condiciones reales que sustentan el semáforo regional de integración territorial, evidenciando cómo la disponibilidad de servicios, el capital humano y la capacidad fiscal determinan el grado de articulación entre el ordenamiento territorial, los megaproyectos y el desarrollo sostenible en los 16 municipios de Urabá.

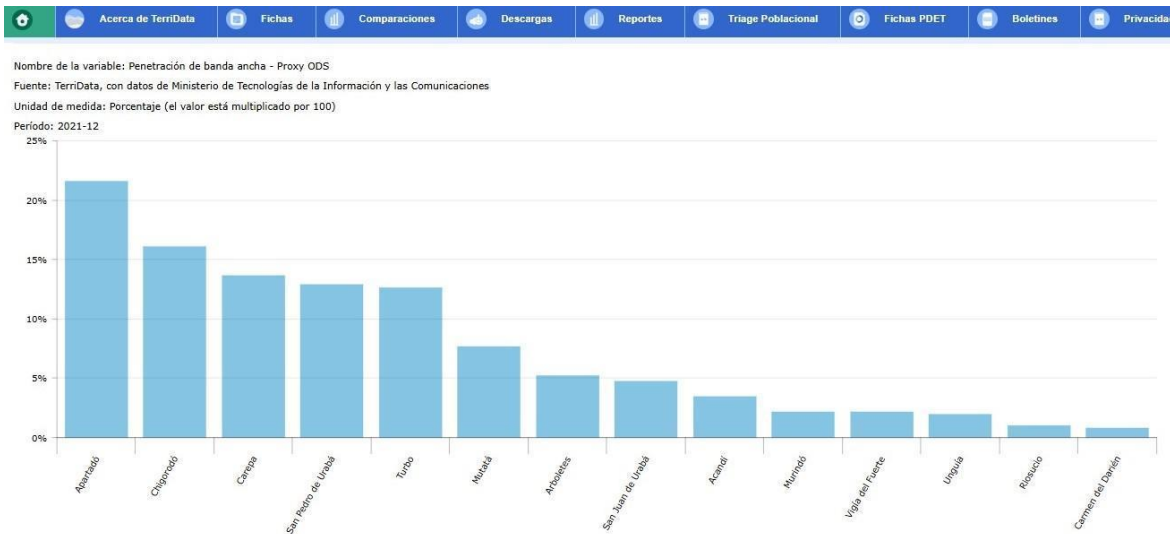
## Figura 10

### *Avalúo Catastral Urbano*



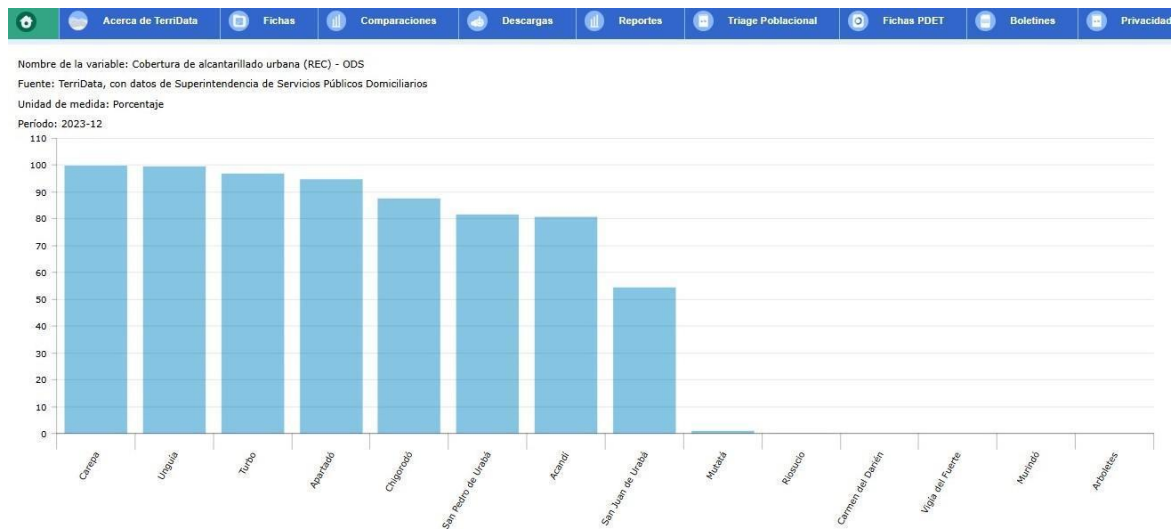
**Figura 11**

*Banda Ancha*



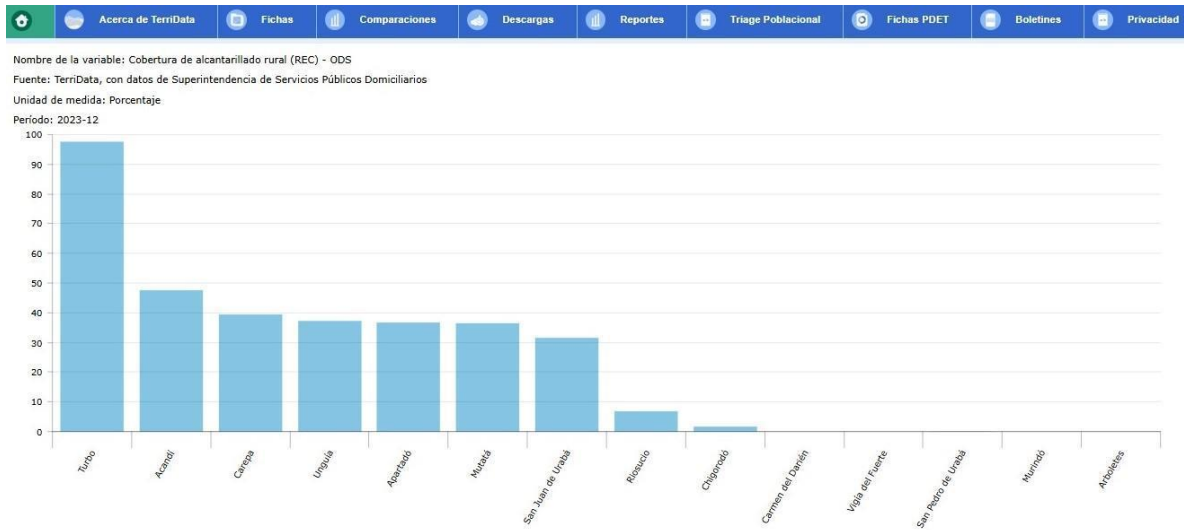
**Figura 12**

*Cobertura de Alcantarillado Urbano*



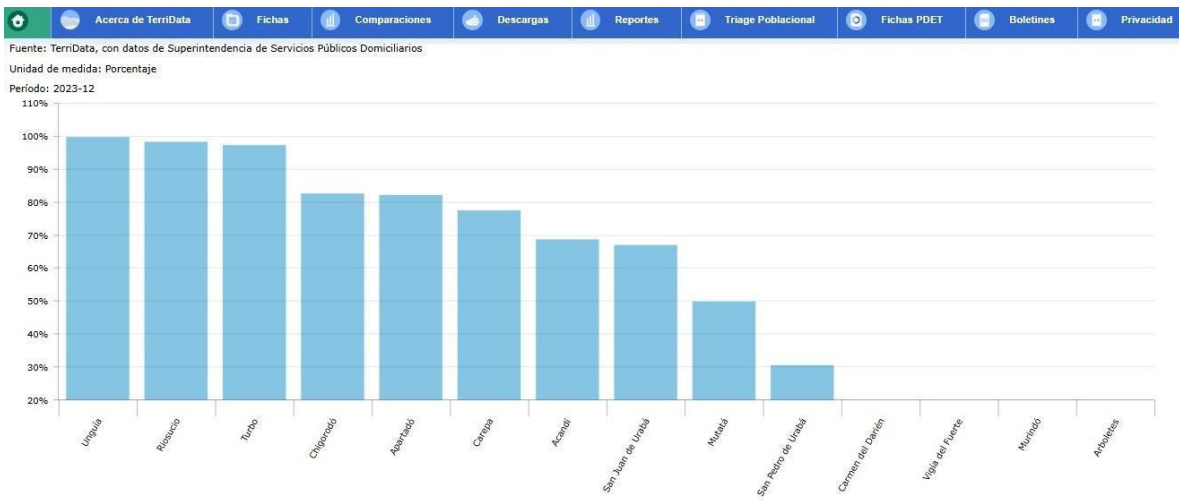
**Figura 13**

*Cobertura de Alcantarillado Rural*



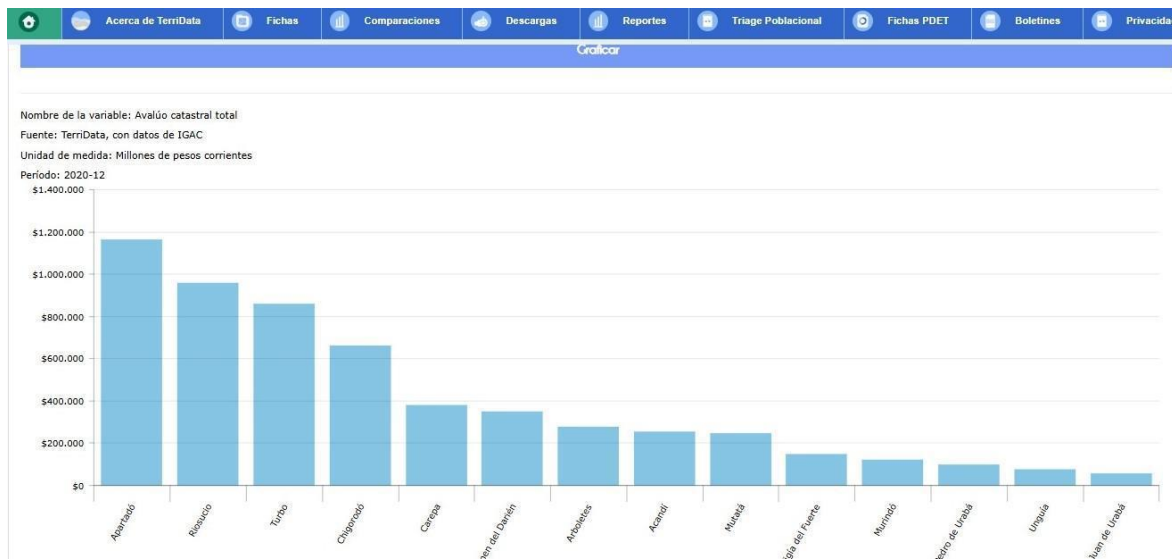
**Figura 15**

*Servicios Públicos Domiciliarios*



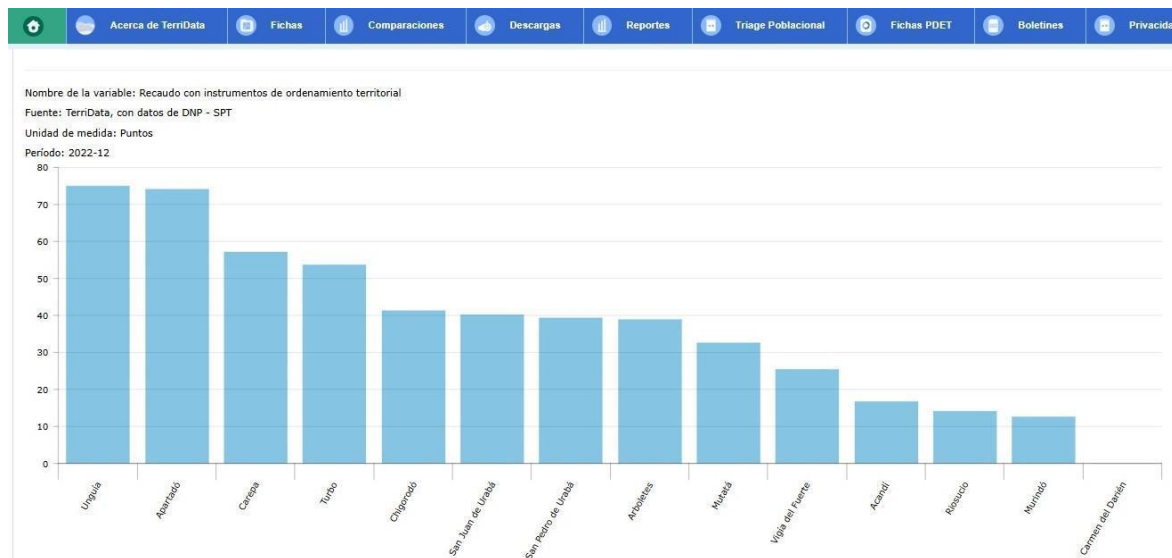
**Figura 16**

*Avalúo Catastral Total*



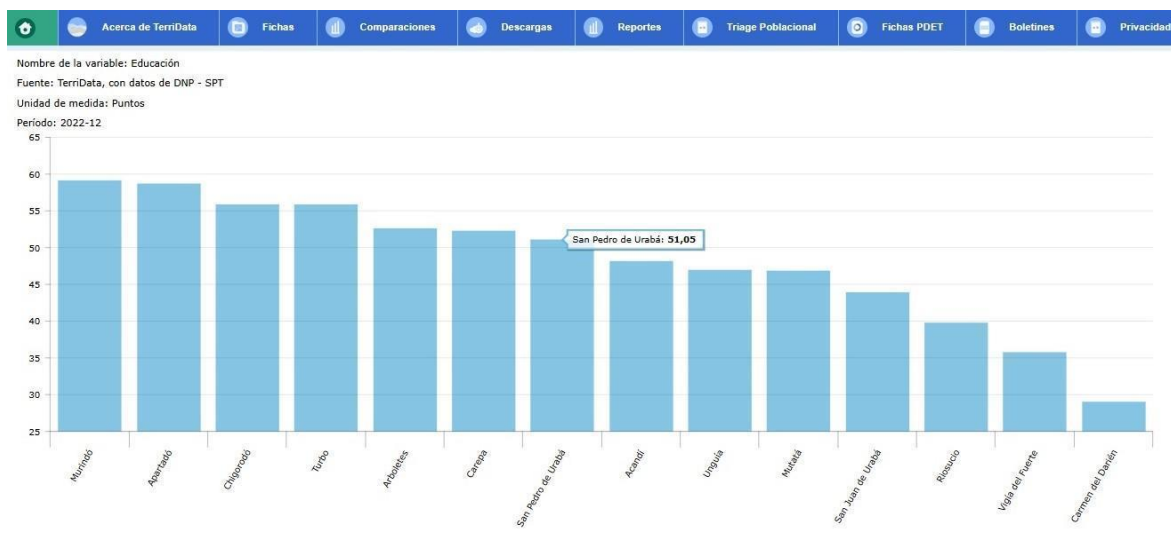
**Figura 17**

*Recaudos con instrumentos de Ordenamiento Territorial*



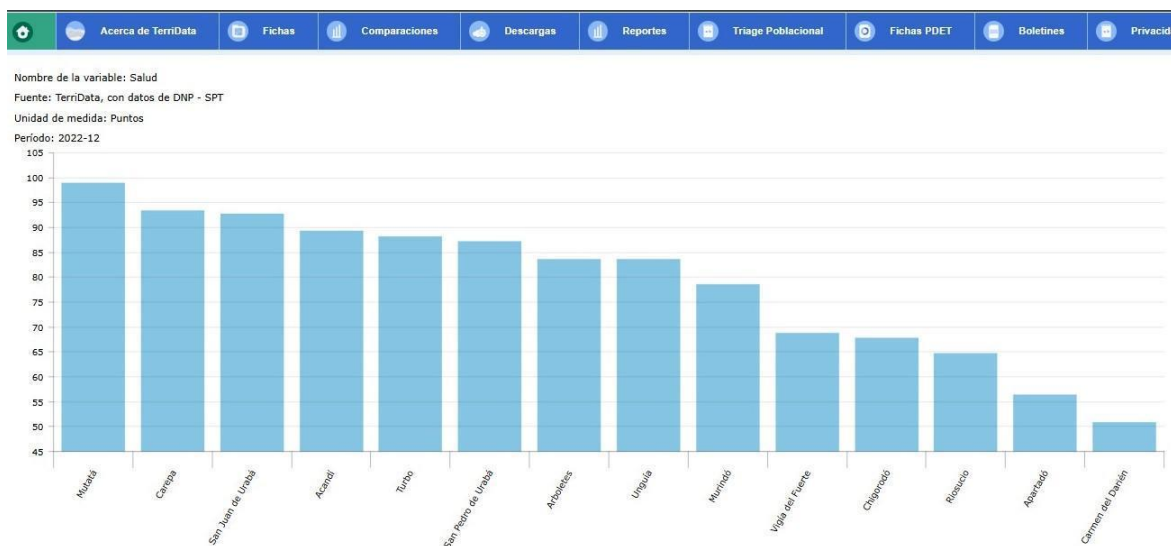
**Figura 18**

*Educación*



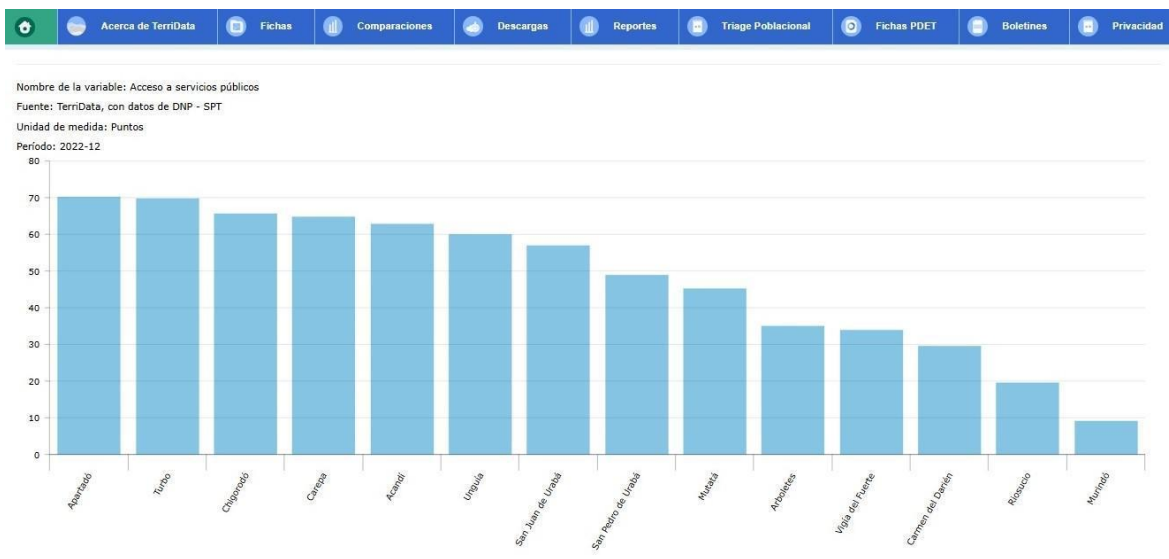
**Figura 19**

*Salud*



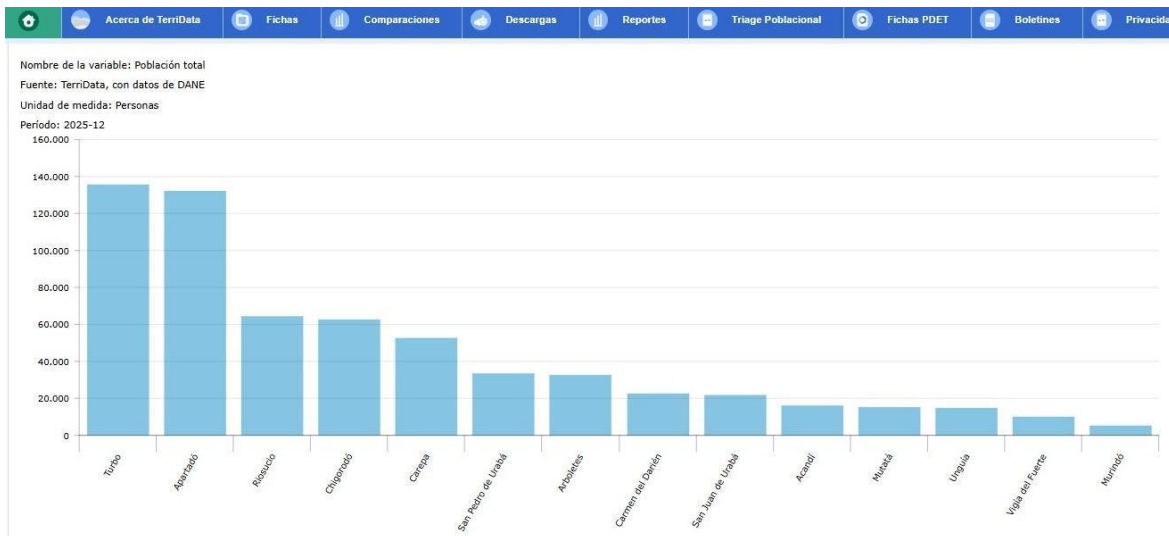
**Figura 20**

*Acceso a Servicios Públicos*



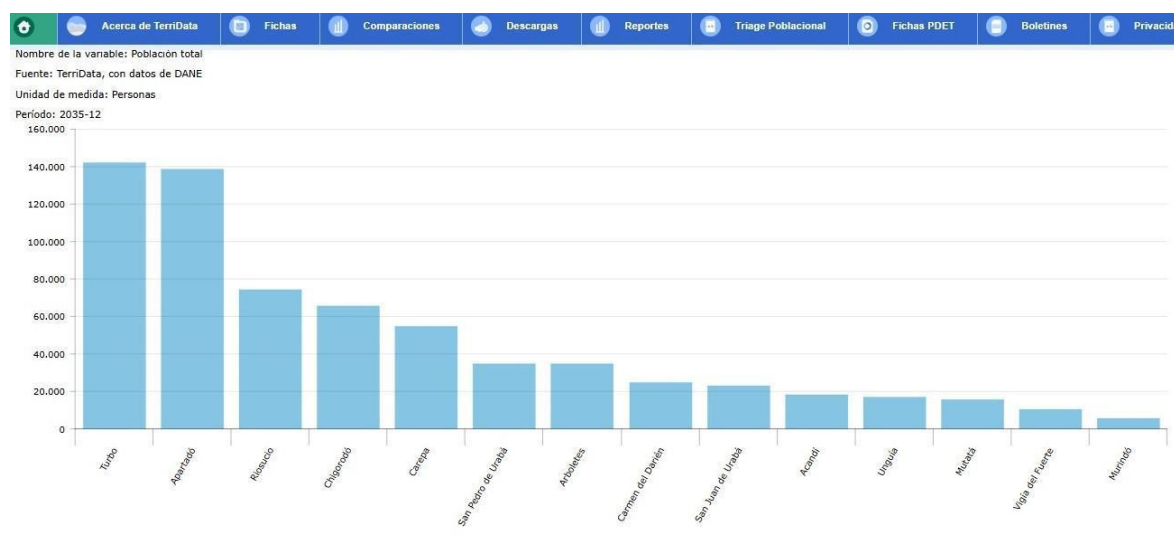
**Figura 21**

*Población Total (DANE)*



## Figura 22

*Población total esperada para el 2035 (DANE)*



*Nota:* elaboración propia

### Pre-Semáforo de Servicios Públicos – Subregión de Urabá

El acceso y la calidad de los servicios públicos básicos (acueducto, alcantarillado, energía, aseo y TIC) son condiciones esenciales para el desarrollo sostenible y uno de los pilares del habitante de ordenamiento territorial. En la subregión de Urabá, estos servicios presentan disparidades significativas entre zonas urbanas y rurales, afectando el bienestar social y la competitividad territorial.

El presente pre-semáforo sintetiza el estado de avance relativo de los municipios frente a la cobertura y calidad de los servicios públicos, como insumo para el diagnóstico territorial y la definición de estrategias de planeación urbana sostenible en coherencia con los ODS 6, 7, 9 y 11.




### Metodología

Los datos provienen de fuentes oficiales (DANE, Superservicios y DNP-Terridata).

Cada indicador se normaliza en una escala de 0 a 100, y se clasifica según el nivel de cumplimiento:

**Tabla 7**



*interpretación semáforo*

<b>Color</b>	<b>Rango (%)</b>	<b>Interpretación</b>
 Verde	80 – 100	Cobertura alta o adecuada
 Amarillo	50 – 79	Cobertura media o parcial
 Rojo	0 – 49	Cobertura baja o crítica

Variables consideradas:

- Cobertura de acueducto.
- Cobertura de alcantarillado.
- Cobertura de energía eléctrica.
- Cobertura de recolección de residuos sólidos.
- Acceso a TIC (Internet y telefonía).

### ***Análisis General***

Apartadó lidera la cobertura general, con avances significativos en energía y TIC (  ), aunque presenta brechas en saneamiento rural (  ).

Turbo y Carepa muestran progreso moderado, pero con rezagos en alcantarillado y aseo (●/●).

Chigorodó mantiene equilibrio urbano, pero deficiencia rural marcada.

San Pedro de Urabá, Mutatá y Arboletes presentan los mayores desafíos, con coberturas de agua y alcantarillado críticas (●).

Los municipios del eje del Darién (Uguía, Riosucio, Carmen del Darién, Murindó, Vigía del Fuerte) registran condiciones de rezago estructural (●) por dificultades geográficas y baja inversión.



Necoclí y San Juan de Urabá presentan mejoría progresiva en energía y aseo (●).

### Tabla 8

Resumen (pre-semáforo) Servicios Públicos – Subregión de Urabá

Municipio	Acueducto	Alcantarillado	Energía	Aseo	TIC	Promedio	Color
Apartadó	93	78	99	85	88	89	●
Turbo	84	62	94	70	72	76	●
Chigorodó	88	65	96	73	79	80	●
Carepa	86	60	97	69	70	76	●

Mutató	70	40	92	55	65	64	●
San Pedro de Urabá	68	35	90	48	60	60	●
Arboletes	75	45	93	58	68	68	●
Necoclí	82	58	95	65	72	74	●
San Juan de Urabá	79	50	91	63	70	71	●
Acandí	65	38	88	50	60	60	●
Unguía	58	30	87	45	55	55	●
Riosucio	50	25	85	42	53	51	●
Carmen del Darién	48	20	82	38	50	48	●
Murindó	40	15	80	35	48	44	●

Vigía del Fuerte	42	18	81	36	50	45	
Belén de Bajirá	72	48	92	60	66	68	

### Conclusión del Pre-semáforo

El análisis evidencia un gradiente territorial de desarrollo entre los municipios del eje oriental (Apartadó, Carepa, Chigorodó, Turbo) y los municipios del eje del Atrato-Darién, que presentan brechas estructurales profundas.

Este pre-semáforo permitirá construir el semáforo final de Apartadó como municipio piloto, integrando las demás variables habilitantes (ordenamiento, gobernanza, participación e infraestructura sostenible) en el marco de la evaluación de los ODS 6, 9, 11 y 13.

### Análisis General

El pre-semáforo muestra una clara disparidad institucional y normativa en la subregión.

Los municipios del Eje de Integración (Apartadó, Turbo, Chigorodó y Carepa) cuentan con instrumentos más recientes, articulados con los megaproyectos regionales y con procesos de planificación en curso respaldados por la Gobernación de Antioquia. Apartadó, en particular, integra en su POT lineamientos del Puerto Antioquia, los corredores viales Mar 1 y Mar 2, y políticas de sostenibilidad urbana coherentes con la Agenda 2030.

En contraste, los municipios del Bajo Atrato (Murindó, Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Riosucio y Unguía) presentan una desarticulación generalizada, con POT vencidos y

PDM que no incorporan ni determinantes ambientales ni lineamientos regionales. Esto impide planificar el crecimiento urbano y la gestión de riesgos, profundizando las brechas estructurales.

El promedio regional de coherencia es de 61/100, lo que evidencia un nivel medio-bajo de articulación territorial. Esta brecha entre los instrumentos normativos y la realidad de los megaproyectos confirma la necesidad de un modelo de evaluación (como la matriz semáforo final de Apartadó) que permita replicar metodológicamente la verificación de coherencia en toda la subregión.






### **Pre-semáforo Cualitativo: Lectura Integrada de los Indicadores Territoriales de Urabá y el Bajo Atrato**

El análisis de los indicadores de implementación permite comprender, desde una perspectiva sistémica, la manera en que se entrelazan las dimensiones fiscales, sociales y de infraestructura en los municipios de Urabá y el Bajo Atrato. Esta lectura integrada revela que, más allá de los avances puntuales, persiste una configuración territorial fragmentada en la que los progresos alcanzados en ciertos ámbitos no logran equilibrar las brechas estructurales presentes en otros.

Dentro de la escala cromática del pre-semáforo, predominan los tonos amarillos y rojos, reflejo de un escenario en el que, aunque se evidencian esfuerzos institucionales orientados al fortalecimiento territorial, estos aún no alcanzan el grado de articulación necesario para consolidar un desarrollo verdaderamente equilibrado y sostenible en la región.

### **Tabla 9**

*general pre-semaforos*

Dimensión analítica	Color	Interpretación cualitativa
Gestión catastral y capacidad fiscal (Fig. 1.2 y 1.7)		Los avalúos urbanos crecen por la presión de los megaproyectos, pero el recaudo efectivo y la redistribución del valor territorial siguen siendo débiles.
Servicios públicos y saneamiento básico (Figs. 1.4 – 1.6 y 1.11)		Persisten brechas urbano-rurales. Coberturas parciales en alcantarillado y agua, con deficiente infraestructura en zonas rurales y dispersas.
Conectividad digital y banda ancha (Fig. 1.3)		La baja cobertura a redes de internet en zonas rurales limita la gestión institucional, la educación y la integración regional..
Desarrollo social – Educación y Salud (Figs. 1.9 y 1.10)		Avances parciales en cobertura, pero con desigualdad territorial. La calidad y el acceso dependen de la cercanía a cabeceras.
Planeación territorial y recaudo por instrumentos de ordenamiento (Fig. 1.8)		Se observan esfuerzos iniciales de actualización de POT y uso de instrumentos de captura de valor,

		aunque sin articulación regional ni seguimiento técnico sostenido.
Presión demográfica y expansión urbana (Figs. 1.12 y 1.13)	■	Crecimiento poblacional establecido sin planeación integral. Riesgo de déficit en servicios y conflictos por uso del suelo.

### **Análisis Crítico de la Planificación Territorial frente a Megaproyectos**

Este análisis del estado actual de los instrumentos de ordenamiento territorial (EOT/POT) de los municipios de Urabá y el Bajo Atrato permite reconocer no solo el estado de su implementación, sino también las grietas y oportunidades que marcan el rumbo hacia un desarrollo sostenible en la región. La identificación de fortalezas (como la coherencia normativa y la incorporación parcial de agendas ambientales) y debilidades (insuficiencia financiera, desactualización y limitada capacidad de gestión) ofrece un panorama integral.

A partir de esta lectura territorial, se evidencia una brecha crítica: aunque los municipios han avanzado en la formulación y actualización de sus instrumentos, estos no dimensionan ni incorporan de manera estratégica la noción de megaproyectos (como puertos, nodos logísticos y proyectos de infraestructura vial 4G) dentro de su estructura normativa y programática.

Esta omisión resulta estratégica y sumamente significativa, pues los municipios no han logrado integrar estos grandes estructurantes regionales en su visión de desarrollo territorial.

La falta de una dimensión estratégica limita la capacidad de los planes locales para anticipar los impactos, gestionar las externalidades y articular de manera proactiva las iniciativas de gran escala que inciden directamente en la configuración territorial, la conectividad regional y la sostenibilidad ambiental y social. En consecuencia, esta carencia de visión se convierte en un elemento central del presente estudio, al revelar la profunda desconexión entre la planificación local del territorio y las dinámicas de desarrollo regional impulsadas por proyectos estratégicos de alto impacto.

Este capítulo no pretende ser un diagnóstico consumado, sino abrir el camino para indagar sobre estas brechas concretas en el ordenamiento territorial. La pregunta que queda en el aire es: ¿cómo integrar los atributos urbanos y de la Ley 388 de 1997 con una planificación verdaderamente articulada y con visión a largo plazo frente a los megaproyectos de infraestructura, y cómo se relaciona esto con el habilitante de Desarrollo Territorial?

Responderla exige un esfuerzo riguroso para identificar con precisión estas brechas estructurales en la planificación, comprender sus raíces y reconocer cómo se reproducen en instrumentos que, en teoría, deberían superarlas. Ahondar en el caso de Apartadó, incorporar nuevas fuentes y escuchar las voces de todos los actores del territorio será esencial para construir un modelo de evaluación capaz de revelar las desigualdades, anticipar los riesgos y fortalecer la capacidad municipal para imaginar y construir un desarrollo territorial más justo, sostenible y colectivo.

## CAPÍTULO 2

Evidenciar *las brechas* comunes diferenciadas en la planificación y gestión territorial considerando uso del suelo, cobertura de servicios, conectividad regional

En la región de Urabá, existen marcadas brechas en la cobertura de servicios públicos básicos de acueducto y alcantarillado.

A continuación, se presenta una tabla de con datos extraído del DANE que permiten realizar comparativos de dichas brechas, calculadas como 100% menos la cobertura reportada a nivel municipal y discriminada entre zonas urbanas y rurales.

Es importante indicar que el Municipio Nuevo Belén de Bajirá se reporta en cero, entendiéndose que, por ser un Municipio recién creado, no cuenta con información DANE.

**Tabla 10**

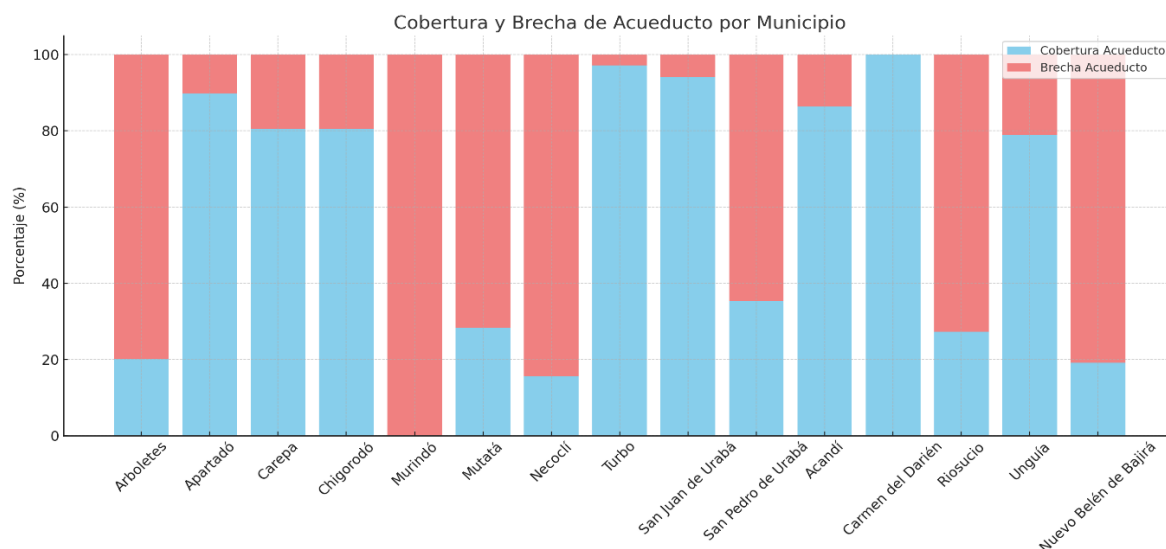
*comparativa de brechas comunes uso del suelo, cobertura de servicios, conectividad regional*

Municipio	Cobertura Acueducto (%)	Brecha Acueducto (%)	Cobertura Alcantarillado (%)	Brecha Alcantarillado (%)
Arboletes	20,05	79,99	15,25	84,75
Apartadó	89,74	10,26	87,81	12,19
Carepa	80,54	19,46	80,54	19,46
Chigorodó	80,56	19,44	80,36	19,64
Murindó	0	100	0	100
Mutatá	28,36	71,64	28,36	71,64
Necoclí	15,5	84,5	15,5	84,5
Turbo	97,2	2,8	97,2	2,8

San Juan de Urabá	94,11	5,89	39,38	60,62
San Pedro de Urabá	35,27	64,73	33,1	66,9
Acandí	86,35	13,65	84,26	15,74
Carmen del Darién	0	100	0	100
Riosucio	27,31	72,69	0	100
Unguía	79,04	20,96	79,04	20,96
Nuevo Belen de Bajira	19,12	80,88	20,36	79,64
Vigía del fuerte	0	100	0	100

**Figura 22**

*Cobertura y brechas acueducto por municipio*



*Nota:* elaboración propia elaboración propia

### Contexto Regional y Capa Territorial

La región de Urabá comprende 16 municipios fronterizos entre Antioquia y Chocó. En el mapa a continuación se ilustra la ubicación general de Urabá (área resaltada en rojo en Antioquia)<sup>7</sup>. Esta región PDET se extiende desde la costa Caribe (Golfo de Urabá) hacia el occidente selvático del Darién.

Para el análisis se utilizó la cartografía oficial del IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) en el sistema de referencia nacional, asegurando la correcta delimitación de cada municipio con los datos de brecha por municipio para facilitar su uso en sistemas de información geográfica (GIS).

### Figura 23

*Polígono Urabá territorio*



Fuente: elaboración propia

Municipios analizados: Apartadó, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Murindó, Mutatá, Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Turbo, Vigía del Fuerte (Antioquia) y Riosucio, Acandí, Carmen del Darién, Nuevo Belén de Bajirá, Unguía, (Chocó). Estos abarcan tanto centros urbanos importantes (p. ej. Turbo, Apartadó) como localidades rurales dispersas del Darién. La población total conjunta supera los 500 mil habitantes, con grandes contrastes demográficos (e.g. Apartadó es mayormente urbana, mientras Murindó y Carmen del Darién son mayormente rurales).

**Cobertura de Acueducto: Brecha Urbana vs Rural** En el año 2022, la cobertura promedio de acueducto en la región Urabá fue de apenas 76,7% (Agencia de Renovación del Territorio, 2022). Esto significa que en promedio cerca de 23% de la población no tenía acceso a agua potable por red pública. Sin embargo, este promedio oculta fuertes disparidades urbano-rurales: en las cabeceras urbanas la cobertura alcanzó 94,7%, mientras que en las zonas rurales fue apenas de 50,4%, generando una brecha urbano-rural de 44,3 puntos (porcentuales (Agencia de Renovación del Territorio, 2022). En otras palabras, la población urbana que cuenta con acueducto (>94%), pero la mitad de la población rural carece de acceso a agua por red pública.

Estos promedios regionales reflejan situaciones extremas en ciertos municipios: por ejemplo, Apartadó y Turbo, centros urbanos principales, han logrado coberturas altas, superiores al 90%, reduciendo sus brechas de agua potable a un dígito. De hecho, Apartadó registró cerca de 92% de cobertura de acueducto en 2022, quedando una brecha aproximada del 8%, principalmente concentrada en población rural dispersa.

Turbo se aproxima a la cobertura universal urbana, con estimaciones cercanas al 96% de acceso al acueducto, lo que representa una brecha cercana al 4%. En contraste, los municipios predominantemente rurales presentan rezagos estructurales: en Murindó y Carmen del Darién, prácticamente la totalidad de la población carece del servicio, con brechas estimadas entre 90% y 95%, es decir, coberturas menores al 10%.

Un caso crítico es Mutatá, donde incluso en la zona urbana la cobertura se encuentra por debajo del 15%, según la Superintendencia de Servicios Públicos (Informe Nacional de Coberturas, 2022). En el área rural la situación es aún más grave, alcanzando una brecha total cercana al 75–80%, una de las más altas del Urabá.

Necoclí ejemplifica la disparidad urbano–rural: su cabecera municipal alcanza una cobertura aproximada del 65,6%, mientras que el área rural apenas llega al 1% (Dirección Seccional de Salud de Antioquia, 2022). Esto se traduce en una cobertura total de apenas 33%, con una brecha cercana al 67% de la población sin acceso a agua potable. Aunque cuenta con un acueducto urbano moderado, el rezago rural arrastra significativamente el promedio municipal.

Entre los municipios intermedios, Carepa y Chigorodó presentan coberturas totales entre 75% y 80%, con brechas del 20–25%. En Carepa, la cobertura urbana alcanza el 100%, pero la rural apenas el 33% (Dirección Seccional de Salud de Antioquia, 2022), consolidando una brecha global cercana al 20%.

En San Pedro de Urabá, operado por un prestador regional, la cobertura urbana es de casi 98%, con una brecha del 2%, y un promedio total entre 80–90% al incluir los corregimientos. Es uno de los pocos municipios con avances significativos también en las zonas veredales.

Por el contrario, San Juan de Urabá, Vigía del Fuerte, Riosucio, Belén de Bajirá y Unguía mantienen graves carencias, con brechas de 50% a 80% de población sin acueducto. En Acandí, pese a contar con un casco urbano turístico, la cobertura oscila entre 40% y 60%, reducida por la baja cobertura rural, con una brecha cercana al 40%.

En síntesis, los municipios del Darién chocoano registran brechas superiores al 50% en acceso al acueducto, reflejando la persistente ausencia de sistemas formales de abastecimiento en la ruralidad.

### **Cobertura de Alcantarillado: Rezago Generalizado**

El panorama del alcantarillado y la disposición de aguas residuales es aún más rezagado que el del acueducto. En 2022, la cobertura promedio regional apenas alcanzó el 75,6% (Agencia de Renovación del Territorio, 2022), una cifra similar al acceso al agua potable, aunque con mayor disparidad interna. En las zonas urbanas se reportó una cobertura promedio cercana al 94,4%, mientras que en las rurales apenas llegó al 48,3%. Esto significa que menos de la mitad de la población rural cuenta con acceso a sistemas de alcantarillado, generando una brecha urbano–rural de aproximadamente 46 puntos porcentuales (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

Estas cifras, sin embargo, pueden incluir soluciones individuales como pozos sépticos o letrinas, registradas en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS), por lo que la cobertura efectiva de alcantarillado conectado a red pública es mucho menor. En buena parte de los municipios rurales del eje Urabá–Darién, el servicio simplemente no existe, y en algunos casos ni siquiera se dispone de redes urbanas funcionales.

Las cabeceras de Murindó, Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Riosucio y Belén de Bajirá, entre otras, carecen por completo de sistemas integrales de alcantarillado, con coberturas reales cercanas al 0% y brechas del 100%. En estas localidades, la población depende de letrinas, pozos sépticos artesanales o descargas directas al entorno. Incluso en municipios con cierto desarrollo urbano, como Acandí y Unguía, el panorama es crítico: pese a contar con acueductos parciales, no existen redes de alcantarillado municipales operativas, por lo que la brecha en saneamiento básico es prácticamente total.

**Municipios más Desarrollados han Logrado Avances Modestos en Saneamiento Urbano**

Los municipios más desarrollados de Urabá han logrado avances moderados en materia de saneamiento urbano, aunque aún persisten brechas significativas. Apartadó, por ejemplo, registra una cobertura cercana al 88% de alcantarillado (Departamento Nacional De Planeación, 2021), lo que deja una brecha aproximada del 12%, concentrada principalmente en barrios periféricos y sectores en expansión.

Turbo alcanza alrededor del 85% de cobertura, resultado de inversiones recientes en ampliación de redes urbanas (Ministerio de Vivienda , Ciudad y Territorio, 2024), aunque mantiene una brecha del 15%, especialmente en las zonas de borde urbano.

En Carepa, la cobertura total se estima en 54%. Si bien el casco urbano cuenta con red prácticamente completa ( $\approx 100\%$ ), la zona rural apenas alcanza el 33% de cobertura mediante soluciones individuales (Dirección Seccional de Salud de Antioquia, 2022), consolidando una brecha total superior al 45%.

Chigorodó y Necoclí también presentan déficits importantes. En Necoclí, la cobertura de alcantarillado fue del 65,5% en 2022 (Dirección Seccional de Salud de Antioquia, 2022), limitada casi exclusivamente al área urbana, lo que significa que cerca del 35% de su población, principalmente rural, carece del servicio. En Chigorodó, la cobertura total ronda el 50%, con una brecha equivalente.

Por su parte, San Pedro de Urabá se destaca como un caso positivo dentro del promedio regional: cuenta con alrededor del 80% de cobertura en la cabecera, sustentada en 3.897 conexiones registradas a 2023 (Alcaldía de San Pedro de Urabá, 2023), lo que deja una brecha total cercana al 20%.

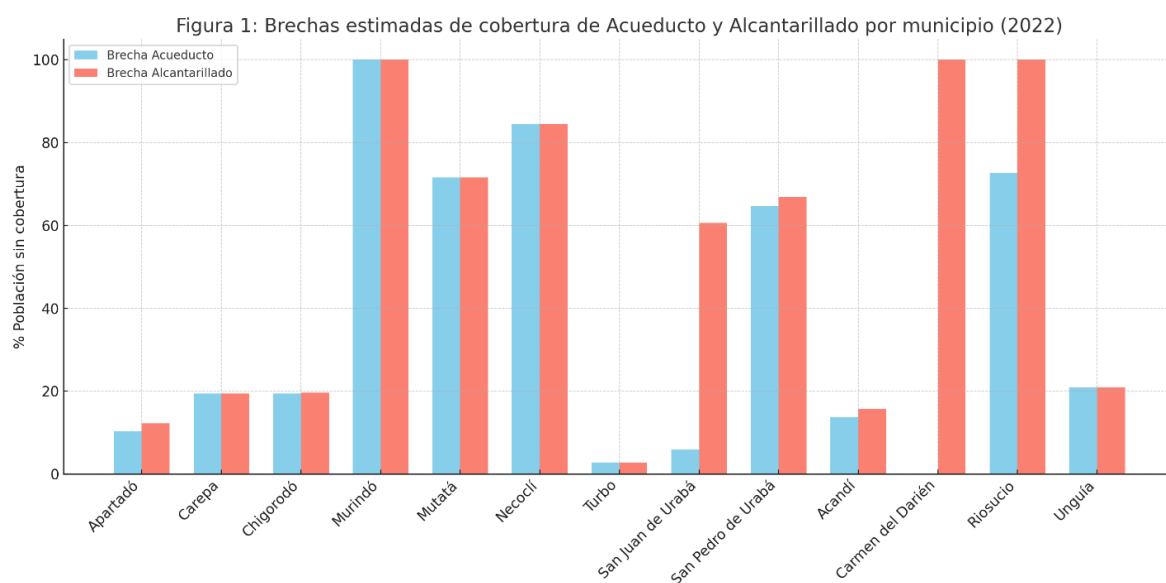
En síntesis, aunque Apartadó y Turbo lideran en la región en cobertura de saneamiento, aún enfrentan déficits relevantes en zonas de expansión y asentamientos informales. La tendencia general muestra que las brechas de alcantarillado son mayores que

las de acueducto, evidenciando una infraestructura urbana que crece de forma desigual y con rezago en la gestión de aguas residuales.

En la siguiente gráfica comparativa se resumen las brechas estimadas de acueducto vs. alcantarillado por municipio, porcentaje de población sin cobertura en 2022:

## Figura 24

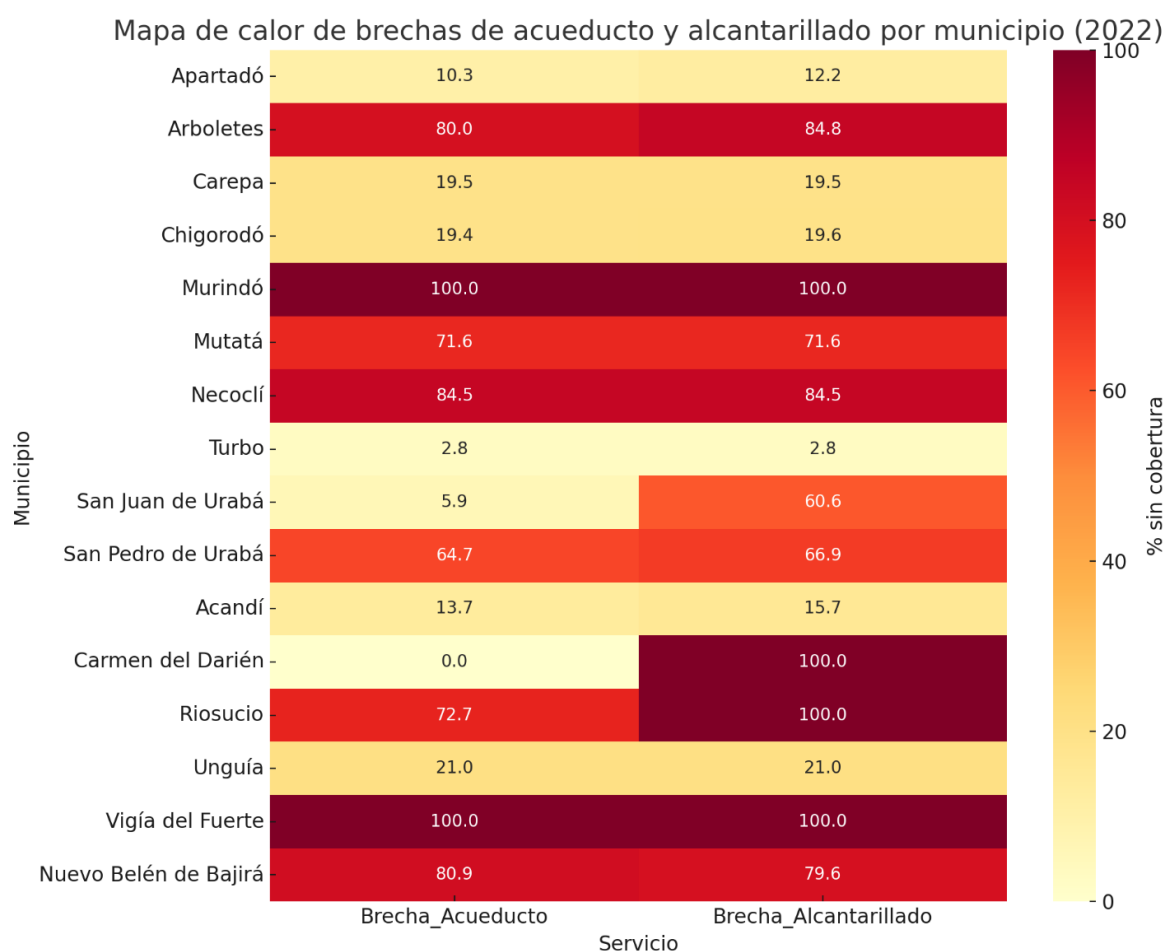
### *Brechas estimadas de cobertura acueducto y alcantarillado*



*Nota:* elaboración propia

## Figura 25

Comparativo intermunicipal de brechas de agua y saneamiento (Elaboración propia con datos DNP/Superservicios, 2022).

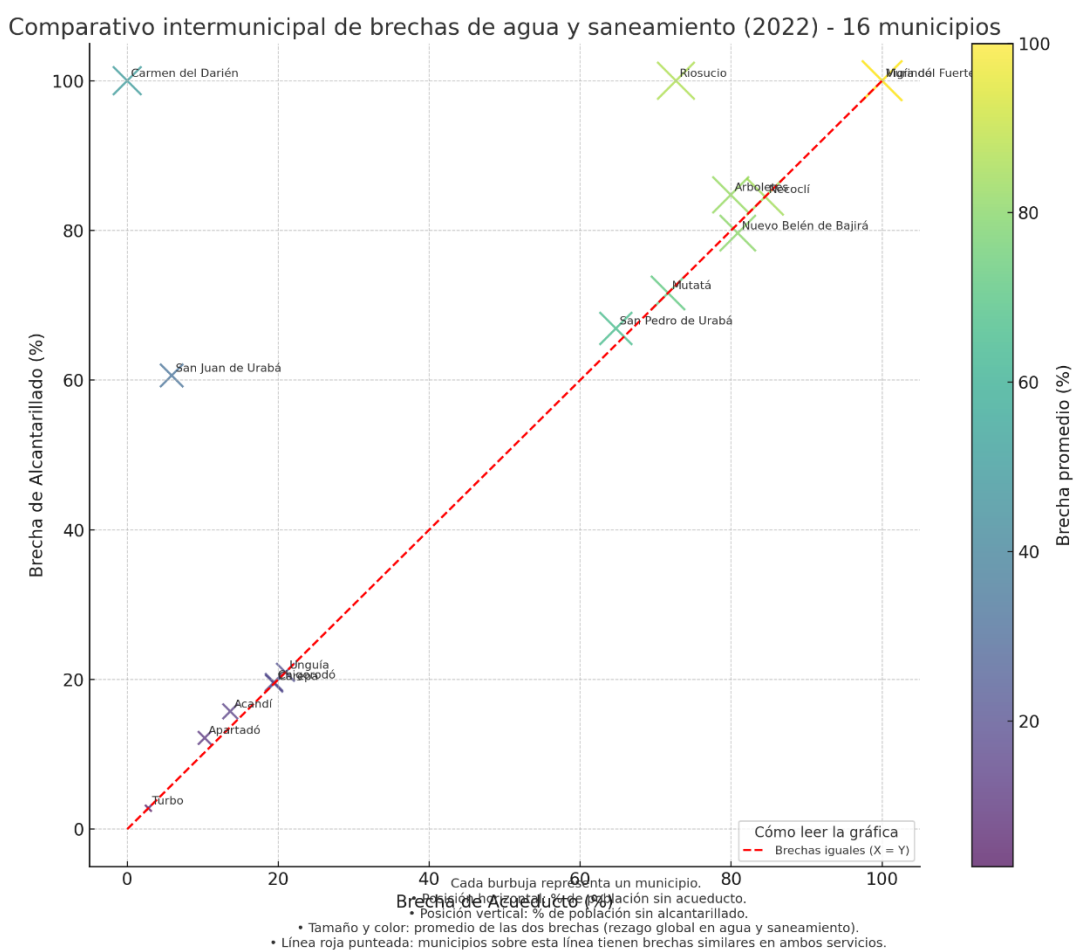


Nota: elaboración propia

Las brechas estimadas de cobertura de Acueducto, agua potable y alcantarillado por municipio, año 2022. Se evidencia que la mayoría de los municipios presentan brechas mayores en alcantarillado (barras naranjas) que en acueducto (barras amarillas), salvo casos urbanos avanzados. Municipios rurales como Murindó, Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Bajirá y Riosucio, tienen las brechas más altas, cercanas al 100% en ambos servicios, mientras que Turbo, Apartadó y San Pedro de Urabá muestran las brechas más bajas.

**Figura 26**

*Comparativo intermunicipal de brechas de agua potable y saneamiento básico*



*Nota:* elaboración propia

### Principales Hallazgos Intermunicipales

Brechas comunes, problemas regionales: La zona rural dispersa concentra la mayor parte de las carencias en servicios básicos. En todos los municipios persisten rezagos estructurales en el área rural, donde las coberturas de agua y saneamiento rara vez superan el 50%. Esto implica brechas superiores al 50% en la mayoría de los corregimientos (Agencia de Renovación del Territorio, 2022). La limitada infraestructura fuera de las cabeceras es un patrón generalizado en Urabá–Darién. Además, el servicio de alcantarillado presenta un desarrollo aún menor que el del acueducto: varios municipios que ya lograron llevar agua

potable a sus centros urbanos o rurales no han implementado redes para la disposición adecuada de aguas residuales, lo que amplía las brechas de saneamiento frente a las de agua.

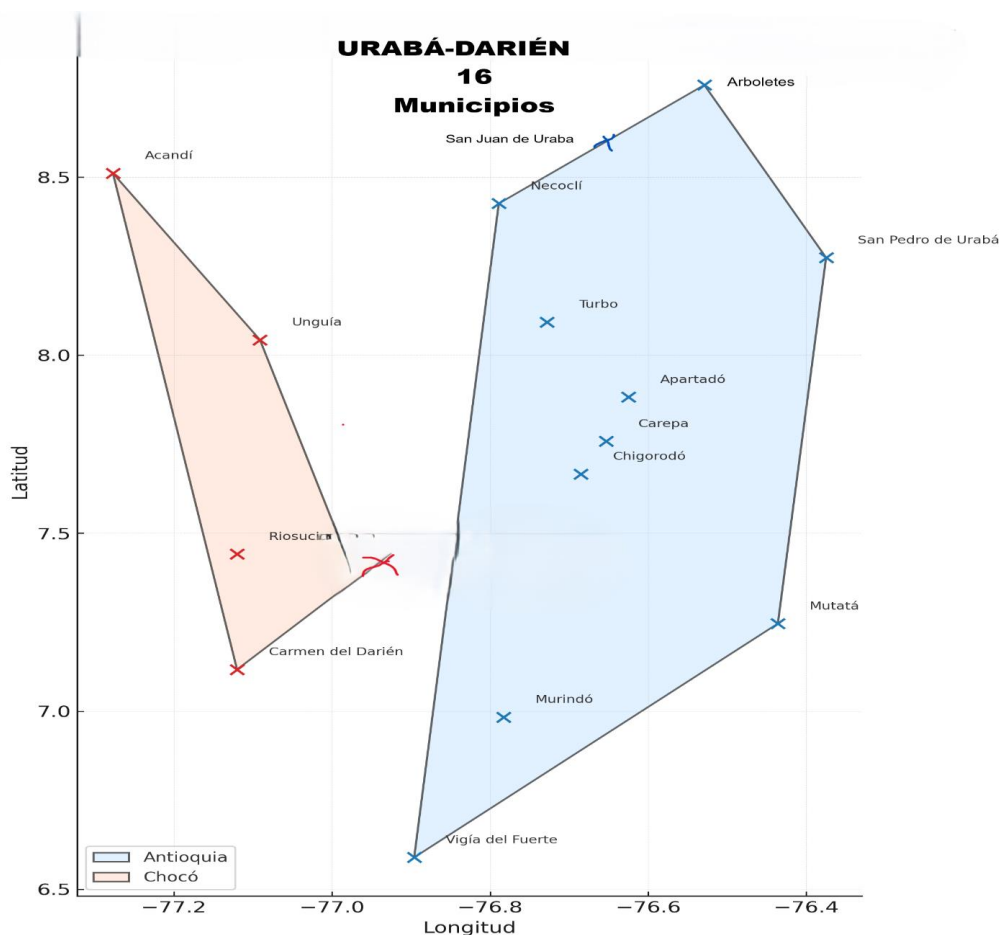
Municipios con brechas mínimas: Turbo y Apartadó destacan con las coberturas más altas y las brechas más reducidas. Ambos, de carácter predominantemente urbano, superan el 90% de cobertura en acueducto (mujeresquecrean.org, 2022) y mantienen niveles de alcantarillado entre 80% y 90%, producto de inversiones sostenidas en redes y ampliaciones. Las brechas, del orden del 8% en agua para Apartadó y 4% en Turbo, evidencian una tendencia hacia la universalización urbana, aunque persisten rezagos en periferias rurales y asentamientos informales donde ese 10% faltante se asocia a crecimiento no planificado.

Casos intermedios y experiencias replicables: San Pedro de Urabá también muestra avances relevantes, con coberturas cercanas al 98% en acueducto y 80% en alcantarillado (Alcaldía de San Pedro de Urabá, 2023), resultado de una gestión articulada entre la administración local y la empresa prestadora. Su experiencia demuestra que la integración institucional y la continuidad de la inversión pueden reducir brechas de manera sostenida.

Conclusión clave: En síntesis, el análisis evidencia un patrón de desarrollo desigual en la infraestructura básica: mientras las cabeceras urbanas avanzan hacia la universalización, las áreas rurales continúan relegadas, reproduciendo una brecha territorial estructural. Los casos exitosos de Turbo, Apartadó y San Pedro de Urabá confirman que alcanzar coberturas plenas es posible si existe planificación de largo plazo, gobernanza local sólida y sostenibilidad financiera. Sin embargo, la persistencia de vacíos rurales refleja que la expansión de redes no ha sido territorialmente equitativa, y que el reto central de la región no es solo técnico, sino de gestión integral del territorio.

## **Figura 27**

### *Principales hallazgos intermunicipales*



*Fuente:* elaboración propia

Municipios con brechas críticas: En el otro extremo, Murindó, Vigía del Fuerte y Carmen del Darién, junto con Riosucio, Unguía y otras localidades del Darién chochoano, presentan las brechas más altas en cobertura de agua y saneamiento. Se trata de territorios con población mayoritariamente rural, dispersa y de difícil acceso, donde prácticamente no existen sistemas municipales de acueducto ni redes de alcantarillado. En Murindó, por ejemplo, la población depende de fuentes alternas como pozos artesanales, agua lluvia o tomas directas de quebradas, sin tratamiento ni redes de distribución, por lo que su cobertura formal es casi nula, con brechas que oscilan entre 95% y 100% en ambos servicios.

De igual manera, en Carmen del Darién y las zonas rurales del Bajo Atrato chochoano, la ausencia histórica de infraestructura básica se traduce en índices de cobertura extremadamente bajos, llegando en algunos casos a 0% en alcantarillado y menos del 30% en

acueducto. Estas brechas “totales” reflejan una deuda social profunda y persistente: miles de habitantes continúan expuestos a riesgos sanitarios y ambientales por la falta de agua potable segura y sistemas adecuados de disposición de aguas residuales.

Brechas diferenciadas entre Urabá antioqueño y Darién chocoano: Los datos confirman una diferencia estructural entre los dos sectores de la subregión. En términos generales, los municipios de Urabá antioqueño presentan mejores condiciones relativas: la mayoría (Carepa, Apartadó, Turbo, Chigorodó y Necoclí) supera el 60% de cobertura de acueducto y avanza en saneamiento urbano con apoyo departamental. En contraste, los municipios del Darién chocoano (Acandí, Unguía, Riosucio y Carmen del Darién) registran coberturas globales por debajo del 50%, evidenciando un rezago crónico asociado a baja inversión estatal, aislamiento geográfico y limitada capacidad institucional.

No obstante, incluso dentro del territorio antioqueño persisten disparidades significativas. Mutatá, por ejemplo, a pesar de pertenecer administrativamente a Antioquia, comparte las condiciones de precariedad del Darién: sus coberturas de agua rondan apenas el 25%, con una brecha cercana al 75% (Informe Nacional de Coberturas, 2022), lo que demuestra que el factor determinante no es la división político-administrativa, sino la dispersión rural y la falta de conectividad territorial.

Conclusión clave: El análisis evidencia que la desigualdad territorial en servicios básicos dentro de Urabá–Darién tiene un componente estructural que trasciende los límites departamentales. El rezago extremo en los municipios más aislados refleja un patrón histórico de exclusión en la provisión de infraestructura pública. Mientras los núcleos urbanos del Urabá antioqueño avanzan hacia coberturas plenas, las zonas rurales del Darién chocoano y el norte antioqueño permanecen marginadas del desarrollo básico. Superar estas brechas requiere políticas diferenciadas de inversión, priorización territorial y modelos de gestión

adaptados a contextos rurales dispersos, que permitan garantizar equidad en el acceso a los servicios de agua y saneamiento.

En conclusión, la representación espacial de las brechas muestra claramente dos realidades en Urabá–Darién: los centros urbano-bananeros, Turbo, Apartadó, etc. con coberturas relativamente altas y brechas reducidas, versus un hinterland rural selvático, Darién, donde la mayoría de las comunidades carecen de servicios básicos modernos. Las principales brechas comunes se concentran en la cobertura rural de acueducto y alcantarillado, siendo este último el servicio más deficitario en toda la región. Gráficamente, los municipios con brechas más elevadas, por encima del 80%, se agrupan en la zona del medio Atrato y la frontera con Panamá, mientras que las brechas menores (por debajo del 20%) se ubican en el eje urbano-costero del Golfo de Urabá.

Recomendaciones: A partir de este diagnóstico espacial, se sugiere enfocar los esfuerzos interinstitucionales en cerrar las brechas rurales, mediante el diseño y la construcción de acueductos, sistemas de tratamiento de agua, a través de modelos asociativos y soluciones de saneamiento ecológico donde la infraestructura convencional es inviable. Los datos recopilados en el archivo GIS, adjunto, permiten identificar las áreas prioritarias para intervención. En las figuras presentadas se simplifica visualmente la problemática: las barras comparativas y mapas evidencian que la falta de acceso al agua y saneamiento es generalizada en la mitad occidental, Darién, de la región, constituyendo un obstáculo crítico para el cumplimiento de los ODS en estos territorios. Abordar estas brechas comunes, especialmente el acceso a agua potable en comunidades dispersas y la implementación de alcantarillado básico es esencial para mejorar las condiciones de vida y la sostenibilidad ambiental en Urabá–Darién.

**Pre-Semáforo de Servicios Públicos – Subregión de Urabá**

El acceso y la calidad de los servicios públicos básicos (acueducto, alcantarillado, energía, aseo y TIC) son condiciones esenciales para el desarrollo sostenible y uno de los pilares del habitante de ordenamiento territorial. En la subregión de Urabá, estos servicios presentan disparidades significativas entre zonas urbanas y rurales, afectando el bienestar social y la competitividad territorial.



El presente pre-semáforo sintetiza el estado de avance relativo de los municipios frente a la cobertura y calidad de los servicios públicos, como insumo para el diagnóstico territorial y la definición de estrategias de planeación urbana sostenible en coherencia con los ODS 6, 7, 9 y 11.


### **Metodología**

Los datos provienen de fuentes oficiales (DANE, Superservicios y DNP-Terridata). Cada indicador se normaliza en una escala de 0 a 100, y se clasifica según el nivel de cumplimiento:

**Tabla 11**

*interpretación pre-semáforo de servicios públicos*

<b>Color</b>	<b>Rango (%)</b>	<b>Interpretación</b>
 Verde	80 – 100	Cobertura alta o adecuada
 Amarillo	50 – 79	Cobertura media o parcial

 Rojo	0 – 49	Cobertura baja o crítica
--	--------	--------------------------

### Variables consideradas:

- Cobertura de acueducto.
- Cobertura de alcantarillado.
- Cobertura de energía eléctrica.
- Cobertura de recolección de residuos sólidos.
- Acceso a TIC (Internet y telefonía).

### Análisis general

Apartadó lidera la cobertura general, con avances significativos en energía y TIC (●), aunque presenta brechas en saneamiento rural (●).

Turbo y Carepa muestran progreso moderado, pero con rezagos en alcantarillado y aseo (●/●).

Chigorodó mantiene equilibrio urbano, pero deficiencia rural marcada.










San Pedro de Urabá, Mutatá y Arboletes presentan los mayores desafíos, con coberturas de agua y alcantarillado críticas (●).

Los municipios del eje del Darién (Unguía, Riosucio, Carmen del Darién, Murindó, Vigía del Fuerte) registran condiciones de rezago estructural (●) por dificultades geográficas y baja inversión.

Necoclí y San Juan de Urabá presentan mejoría progresiva en energía y aseo (●).

### Tabla 12

*Resumen de servicios públicos (pre-semáforo)*

Municipio	Acueducto	Alcantarilla do	Energía	Aseo	TIC	Promedio	Color
Apartadó	93	78	99	85	88	89	
Turbo	84	62	94	70	72	76	
Chigorodó	88	65	96	73	79	80	
Carepa	86	60	97	69	70	76	
Mutata	70	40	92	55	65	64	
San Pedro de Urabá	68	35	90	48	60	60	
Arboletes	75	45	93	58	68	68	
Necoclí	82	58	95	65	72	74	
San Juan de Urabá	79	50	91	63	70	71	

Acandí	65	38	88	50	60	60	●
Unguía	58	30	87	45	55	55	●
Riosucio	50	25	85	42	53	51	●
Carmen del Darién	48	20	82	38	50	48	●
Murindó	40	15	80	35	48	44	●
Vigía del Fuerte	42	18	81	36	50	45	●
Belén de Bajirá	72	48	92	60	66	68	●

### Conclusión del pre-semáforo

El análisis evidencia un gradiente territorial de desarrollo entre los municipios del eje oriental (Apartadó, Carepa, Chigorodó, Turbo) y los municipios del eje del Atrato-Darién, que presentan brechas estructurales profundas.

Este pre-semáforo permitirá construir el semáforo final de Apartadó como municipio piloto, integrando las demás variables habilitantes (ordenamiento, gobernanza, participación e infraestructura sostenible) en el marco de la evaluación de los ODS 6, 9, 11 y 13.

***Sistema de Movilidad y Conectividad de los Municipios.*** La región Urabá–Atrato presenta un sistema de movilidad profundamente desigual. Mientras los municipios del eje Apartadó–Carepa–Chigorodó–Turbo concentran la red vial y los servicios de transporte terrestre, los municipios del Bajo Atrato chocoano (Vigía del Fuerte, Murindó, Riosucio, Carmen del Darién, Unguía y Acandí) dependen de transporte fluvial o marítimo, lo que los mantiene aislados y con costos de desplazamiento desproporcionadamente altos.

El territorio se articula en torno a dos nodos principales:

1. Apartadó, eje terrestre y económico del corredor antioqueño.
2. Turbo, nodo marítimo y fluvial con influencia directa sobre las rutas hacia el Caribe y el Darién.

En el centro de ambos sistemas, Nuevo Belén de Bajirá se consolida como nodo estratégico de conexión interdepartamental entre Chocó y Antioquia, aunque carece aún de infraestructura consolidada que permita aprovechar plenamente su posición.

## **2. Conectividad por Subregiones**

### ***A. Municipios con Conectividad Terrestre Consolidada***

Arboletes, San Juan de Urabá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó y Mutatá disponen de una red vial continua a lo largo del eje troncal de Urabá, que conecta con la vía al mar y la carretera hacia Medellín.

Sin embargo, la conexión Mutatá–Arboletes no existe aún, lo que interrumpe la continuidad de la movilidad regional y limita la intermodalidad entre el Caribe antioqueño y el Atrato Medio.

### ***B. Municipios con Conectividad Fluvial o Marítima***

Vigía del Fuerte, Murindó, Riosucio, Carmen del Darién, Unguía y Acandí presentan una movilidad restringida:

- Vigía del Fuerte y Murindó: acceso únicamente por vía fluvial a través del río Atrato, con tiempos prolongados y altos costos logísticos.
- Acandí y Unguía: solo cuentan con rutas marítimas hacia Turbo y Capurganá, lo que condiciona la conectividad a las condiciones climáticas.
- Carmen del Darién: se encuentra en transición, con una conexión terrestre en construcción hacia Curbaradó y Casabomba, que busca integrar el municipio al eje vial antioqueño.

### ***C. Municipio Bisagra***

Nuevo Belén de Bajirá cumple una función de bisagra estratégica entre el Chocó y Antioquia. Su conexión con Mutatá y Chigorodó, aunque costosa, representa el único corredor viable para integrar el Bajo Atrato con el eje urbano de Urabá.

### **3. Costos y tiempos de desplazamiento**

El documento muestra diferencias significativas:

Viajar entre Bajirá y Chigorodó o Mutatá cuesta entre \$77.000 y \$120.000, con tiempos de hasta 6 horas por tramos en mal estado. Por el contrario, un recorrido metropolitano en el Valle de Aburrá (ej. Bello–La Estrella) cuesta apenas \$5.600 y toma menos de 90 minutos.

Esta brecha evidencia una inequidad estructural en la accesibilidad: los municipios ribereños pagan entre 10 y 20 veces más por trayectos de menor distancia, debido a la falta de integración modal y la precariedad de las vías.

### **4. Principales Limitaciones**

- Ausencia de integración modal: no existen rutas coordinadas entre el transporte fluvial y terrestre.
- Altos costos de combustible y mantenimiento: especialmente en rutas marítimas y fluviales.
- Deficiencia en pavimentación y drenaje: vías rurales y corredores en tierra que limitan el tránsito en temporada de lluvias.
- Débil conectividad institucional: falta de coordinación intermunicipal e interdepartamental entre Antioquia y Chocó.

## Figura 28

### *Conectividad regional*



*Nota:* Elaboración propia

## **Análisis Comparativo de Usos del Suelo en Municipios de la Subregión Urabá–Darién–**

### **Bajo Atrato**

Para este análisis decidimos dividir el territorio en dos zonas homogeneizadas que permiten un análisis más particular de los hallazgos además de centrar la profundidad del análisis en nuestro municipio modelo Apartadó Antioquia

### ***Vigía del Fuerte***

Clasificación del suelo: El POT (2013) distingue cuatro clases: suelo urbano, suelo de expansión urbana, suelo rural y suelo de protección. Dentro del suelo urbano se definen usos principales agrupados en categorías A, B, C, D y F..

Usos en la zona urbana: El artículo 8A del POT establece varias agrupaciones:

A (Institucional): subdividido en A1 (administración y seguridad); A2 (servicios sociales y comunitarios); A3 (servicios públicos).

B (Comercial): B1 (comercio minorista y servicios profesionales), B1-r (comercio minorista con restricciones), B2 (comercio mayorista y servicios especiales) y B3 (comercio y servicios de alta peligrosidad).

C (Industrial): C1 (actividades productivas de impacto mediano).

D (Residencial): D1 (vivienda unifamiliar).

F (Zonas en desarrollo): F1 (en desarrollo institucional), F2 (en desarrollo de servicios) y F3 (en desarrollo de vivienda).

Se incorpora también la zona de restricción (ZR) para ríos y humedales.

Observaciones: La normativa establece claramente la vocación de cada sector del casco urbano y mantiene una zona de protección ambiental (ZR). No se identificó un inventario de usos reales, por lo que es difícil medir las brechas entre la norma y la realidad.

### ***Murindó***

Mapas disponibles: Los documentos de usos del suelo (usos del suelo Murindó y clasificación del suelo Murindó) son mapas con muy poco texto; sin embargo, la leyenda identifica categorías como “Lote de reasentamiento”, “Corredor comercial”, “Dotacional”, “Espacio público”, “Múltiple dotacional” y “Residencial”. Estas indican la destinación de ciertos sectores urbanos para reasentamientos, comercios, equipamientos y vivienda.

Diagnóstico y formulación del EOT (2001): El documento de formulación (EOT 2001) no se pudo consultar completamente, pero el índice señala secciones sobre zonificación y usos del suelo urbano y rural. Al no tener acceso a esos capítulos, no se pudo extraer la tabla de usos ni su estructura.

Observaciones: Los mapas consultados sugieren que el municipio ha definido áreas de reasentamiento (quizá para comunidades afectadas por inundaciones) y corredores comerciales, pero falta información detallada sobre la clasificación rural (por ejemplo, actividades agroforestales, protección ambiental). Sin acceso al texto completo del EOT es difícil evaluar la normativa.

### ***Carmen del Darién (Chocó)***

Clasificación de áreas urbanas: El POT clasifica el área urbana en zonas residencial, mixta, institucional, parques/cultura/recreación y áreas de protección y conservación ambiental. Para cada categoría se indican usos principales, complementarios, condicionados e incompatibles. Por ejemplo:

- En la zona residencial el uso principal es la vivienda; son complementarios comercios de pequeña escala y equipamientos barriales.
- En la zona mixta se permiten vivienda, comercio y servicios en combinación.
- Las zonas institucionales albergan servicios públicos municipales, departamentales o nacionales.
- Las zonas de parques y recreación se destinan al espacio público verde.
- Las áreas de protección/conservación buscan preservar recursos ambientales.

Clasificación detallada de usos: Otro capítulo del POT define subcategorías: residencial, comercial (con tres niveles de intensidad), institucional (dos niveles), industrial, recreación–zonas verdes y mixto. Las categorías comerciales I-III se diferencian por el nivel

de impacto; las institucionales I-II se diferencian por el alcance territorial (municipal vs. departamental/nacional).

Observaciones: Carmen del Darién presenta un esquema parecido al de otros POTs: jerarquiza los usos residenciales y comerciales y reserva espacios para conservación ambiental. La presencia de categorías de protección es clave dada la biodiversidad del Chocó.

### ***Riosucio (Chocó)***

Zonas rurales: El EOT clasifica los usos rurales en principal, complementario, condicionado y prohibido.

- *Usos principales* incluyen cultivos de subsistencia, ganadería semi-extensiva y conservación de vegetación natural.
- *Usos complementarios* abarcan pesca artesanal y actividades de restauración ecológica.
- *Usos condicionados* permiten cultivos semi-intensivos, agroindustria y ganadería semi-intensiva, bajo control ambiental.
- *Usos prohibidos* comprenden la introducción de especies exóticas, la pesca industrial y la tala indiscriminada.

Zonas urbanas: El mismo documento establece las categorías residenciales, comercio y servicios, dotacional, institucional, industrial, mixto y espacio público. Se definen usos principales y restricciones para cada una. Por ejemplo, la zona residencial admite vivienda en diferentes densidades; la zona de comercio y servicios se destina a actividades económicas; la zona dotacional aloja equipamientos colectivos; la institucional alberga entidades oficiales; la industrial se reserva a pequeñas industrias; la mixta combina vivienda con comercio a nivel barrial; y el espacio público integra parques, plazas y áreas verdes.

Observaciones: La dualidad rural–urbana se aborda con categorías comparables a las de Carmen del Darién, con un fuerte énfasis en la protección ambiental (prohibición de actividades nocivas) y la promoción de actividades de subsistencia.

### ***Unguía (Chocó)***

Clasificación general: El EOT adopta la clasificación de usos principal, complementario, condicionado/restringido y prohibido, similar a Riosucio.

Actividades permitidas: El artículo 48 enumera actividades determinantes: comercio tipo I–III, vivienda unifamiliar y bifamiliar, recreación, institucional nivel municipal y regional, entre otras.

- *Comercio tipo I* se refiere a tiendas y servicios barriales; *tipo II* a comercio mayorista; *tipo III* a actividades comerciales de mayor impacto.
- Las áreas de vivienda se dividen en unifamiliares y bifamiliares.
- Las actividades recreativas incluyen deportes y parques; las institucionales abarcan administración pública y educación.

Observaciones: La clasificación de Unguía busca regular la intensidad de las actividades, diferenciando niveles de comercio y tipos de vivienda. Su esquema rural–urbano sigue el modelo de usos principal/complementario/condicionado/prohibido, pero a nivel urbano se detallan las actividades permitidas en cada categoría.

### ***Acandí (Chocó)***

Usos rurales: El EOT clasifica los usos en principal, complementario, condicionado y prohibido.

*Principal*: cultivos de subsistencia, ganadería semi-extensiva y manejo sostenible de bosques.

*Complementario:* pesca artesanal, ecoturismo, extracción de productos forestales no maderables.

*Condicionado:* cultivos semi-intensivos, turismo de gran escala y actividades forestales comerciales.

*Prohibido:* monocultivos industriales, minería a gran escala y actividades contaminantes.

Categorías de conservación y protección: El POT de Acandí incorpora áreas bajo sistemas de parques nacionales, reservas forestales, distritos regionales de manejo integrado (DRMI), reservas naturales de la sociedad civil (RNSC), microcuencas y zonas de riesgo por inundación o erosión. Estas zonas reciben un tratamiento especial y restringen fuertemente los usos permitidos.

Observaciones: Acandí enfatiza el control ambiental y la protección de ecosistemas, reflejado en la abundancia de áreas de conservación. Su zonificación rural coincide con el enfoque de Riosucio y Unguía. El municipio no presenta en el documento analizado una lista detallada de usos urbanos; el énfasis está en la protección de su patrimonio natural.

#### Comparación general

**Tabla 13**

*clasificación predominante uso del suelo*

Municipio	Clasificación predominante	Características destacadas
Vigía del Fuerte	Agrupaciones A (institucional), B (comercial), C (industrial), D (residencial) y F (zonas en desarrollo).	Posee una estructura normativa similar a la de algunos POT urbanos de ciudades intermedias; las

Municipio	Clasificación predominante	Características destacadas
		categorías se subdividen para regular niveles de servicio, comercio y vivienda. Incluye una categoría de zona de restricción para ríos y humedales.
Murindó	Mapas de usos del suelo con categorías como Lote de reasentamiento, Corredor comercial, Dotacional, Espacio público y Residencial.	La información normativa es escasa; se destaca la existencia de áreas para reasentamiento y corredores comerciales, pero no se accedió al texto del EOT para detallar usos rurales o urbanos.
Carmen del Darién	Zonas urbanas: residencial, mixta, institucional, parques/cultura/recreación, protección/conservación ambiental. Subcategorías: tipos de comercio I-III, institucional I-II, industrial, recreación, mixto.	Regula la intensidad del comercio y del uso institucional, asigna espacios para la conservación ambiental, y detalla los usos complementarios y condicionados para cada zona.
Riosucio (Chocó)	Rural: usos principal, complementario, condicionado y prohibido. Urbano: residencial, comercio y servicios, dotacional, institucional, industrial, mixto, espacio público.	Presenta una dualidad campo-ciudad explícita y regula la intensidad de cada actividad. El esquema de categorías es similar al de Unguía y Acandí.

Municipio	Clasificación predominante	Características destacadas
Unguía	Usa la clasificación principal, complementario, condicionado/restringido y prohibido. Detalla actividades como comercio tipos I-III, vivienda unifamiliar/bifamiliar, recreación e institucional.	Diferencia niveles de comercio y tipos de vivienda; utiliza un esquema de clasificación similar a Riosucio. Existe énfasis en regular la intensidad de las actividades urbanas.
Acandí	Rural: usos principal, complementario, condicionado y prohibido. Además, incorpora áreas de conservación (PNN, DRMI, RNSC, microcuencas, etc.).	Fuerte componente ambiental: muchas áreas están bajo figuras de protección y conservación; la clasificación urbana no está detallada en el documento analizado, centrándose en la zonificación rural.

## Conclusiones

Homogeneidad normativa: Los municipios de la subregión, exceptuando Vigía del Fuerte, adoptan un esquema de clasificación rural basado en usos principales, complementarios, condicionados y prohibidos. Este modelo busca garantizar actividades de subsistencia y protección de ecosistemas, limitando las actividades de alto impacto.

Regulación urbana variada: Carmen del Darién y Riosucio incluyen categorías urbanas específicas (residencial, comercial, institucional, industrial, mixto), mientras que Vigía del Fuerte utiliza agrupaciones A, B, C, D y F. Murindó no tiene información suficiente

en los documentos disponibles; se sabe que existen zonas de reasentamiento y corredores comerciales, pero faltan detalles sobre usos rurales. Acandí enfoca su EOT en la protección ambiental y no detalla categorías urbanas.

Enfoque ambiental: Acandí y Riosucio destacan por su amplio listado de áreas de conservación y la prohibición de usos que puedan degradar el medio ambiente. Esto se explica por la importancia ecológica de la región y por las exigencias de la normativa ambiental colombiana.

Necesidad de información actualizada: La ausencia de datos sobre la implementación real de estas normas dificulta evaluar la brecha entre el ordenamiento territorial y el uso efectivo del suelo. Murindó, en particular, requiere un acceso completo a su EOT para comprender sus categorías normativas.

### **Pre-Semáforo de Conectividad Territorial – Subregión de Urabá**

La conectividad constituye uno de los pilares del desarrollo sostenible y es un componente esencial del habilitante de infraestructura sostenible y ordenamiento territorial. Una conectividad adecuada no solo impulsa la competitividad económica y la integración regional, sino que también facilita el acceso a servicios básicos, educación, salud y oportunidades laborales.

En la subregión de Urabá, la conectividad vial, digital y logística presenta marcadas diferencias entre municipios del eje bananero (Apartadó, Carepa, Chigorodó, Turbo) y los municipios del Darién chocoano (Murindó, Riosucio, Carmen del Darién, Vigía del Fuerte), que enfrentan rezagos históricos por aislamiento geográfico, baja inversión y conflictos de uso del suelo.

El presente pre-semáforo de conectividad permite visualizar las brechas existentes en el territorio como paso previo al diseño del semáforo final de Apartadó, que será el municipio piloto para evaluar el impacto de los megaproyectos en el cumplimiento de los ODS 9, 11 y 13.




### Metodología

El análisis de este pre semáforo de conectividad se construye a partir de fuentes oficiales: DANE, Ministerio de Transporte, Ministerio TIC, DNP – Terridata, y documentos locales como los POT municipales y los Planes de Desarrollo 2020–2023.

Cada variable se evalúa con base en una escala de 0 a 100, según el grado de avance o cobertura, y se representa con colores tipo semáforo:

**Tabla 14**

*conectividad e integración*

Color	Rango (%)	Interpretación
 Verde	80 – 100	Alta conectividad (integración efectiva y acceso adecuado)
 Amarillo	50 – 79	Conectividad media (brechas parcialmente cubiertas)
 Rojo	0 – 49	Conectividad baja o crítica

**Variables analizadas:**



1. Conectividad vial primaria: acceso a vías pavimentadas y corredores logísticos.
2. Conectividad rural: red secundaria y terciaria en buen estado.
3. Cobertura de transporte público: rutas urbanas e intermunicipales activas.
4. Conectividad digital: acceso a internet fijo y móvil.
5. Integración logística y portuaria: relación con corredores multimodales (vías 4G, puertos, aeropuertos).

**Tabla 15**

*Resultados del pre-semáforo de conectividad*

Municipio	Vial Primaria	Rura 1	Transporte	Digital	Logística	Promedio	Color
Apartadó	95	70	88	85	92	86	●
Turbo	92	68	80	78	95	83	●
Chigorodó	90	65	82	80	88	81	●
Carepa	88	62	78	76	85	78	●

Mutató	75	45	60	70	65	63	
San Pedro de Urabá	68	40	55	65	60	58	
Arboletes	70	42	58	68	63	60	
Necoclí	82	55	70	73	80	72	
San Juan de Urabá	78	50	68	70	75	68	
Acandí	65	35	45	55	50	50	
Unguía	58	30	40	52	48	46	
Riosucio	52	25	38	48	45	42	
Carmen del Darién	48	20	35	45	42	38	
Murindó	45	15	30	42	40	34	

Vigía del Fuerte	40	10	28	40	38	31	
Belén de Bajirá	72	48	62	68	70	64	

### Análisis general

El pre-semáforo evidencia una clara división funcional y territorial en Urabá:

El eje del desarrollo (Apartadó, Turbo, Chigorodó, Carepa): presenta una alta conectividad logística y digital, impulsada por los megaproyectos de infraestructura (vías 4G, Puerto Antioquia, Aeropuerto Los Cedros).

La zona de transición (Necoclí, Arboletes, San Juan, Mutatá, San Pedro): tiene una conectividad media, con avances recientes en pavimentación, pero deficiencias rurales y digitales.

El eje del Darién (Acandí, Unguía, Riosucio, Murindó, Carmen del Darién, Vigía del Fuerte): muestra un aislamiento persistente por falta de vías terrestres y conectividad digital limitada; dependen de transporte fluvial y aéreo, con altos costos logísticos y baja competitividad.

En síntesis, la conectividad en Urabá refleja un modelo de desarrollo desigual, donde los megaproyectos se concentran en el eje bananero, dejando rezagados a los municipios del norte y occidente. Este pre-semáforo servirá como base para el análisis del semáforo final de Apartadó, orientado a diseñar estrategias de integración regional sostenibles.

Análisis comparativo de usos del suelo en municipios de la subregión Urabá–Darién–Bajo Atrato enfocado en los municipios del eje bananero

El crecimiento urbano de los municipios de Nuevo Belén de Bajirá, Mutatá, Chigorodó, Carepa, San Pedro de Urabá, Turbo, Necoclí, San Juan de Urabá y Arboletes revela una tendencia estructural de expansión desarticulada.

A pesar de los instrumentos normativos vigentes (POT, PBOT y Planes de Desarrollo), las dinámicas reales de ocupación del suelo evidencian una brecha creciente entre la planeación formal y el desarrollo efectivo, marcada por loteos informales, ausencia de servicios públicos básicos y ocupación de zonas ambientalmente sensibles. La subregión de Urabá y el corredor del Darién se encuentran en una fase de transformación económica impulsada por megaproyectos de infraestructura (puertos, vías 4G, zonas francas, expansión agroindustrial). Sin embargo, esta dinámica de inversión no ha sido acompañada por un fortalecimiento proporcional de los instrumentos de planificación territorial ni de los sistemas de servicios públicos, generando desequilibrios urbanos y sociales.

### **Diagnóstico general del uso del suelo**

Los POT y PBOT revisados establecen una estructura territorial conservadora:

- El suelo urbano representa menos del 1 % del territorio municipal, concentrado en cabeceras con cobertura parcial de servicios.
- Los suelos de expansión definidos hace más de una década no han sido habilitados efectivamente con infraestructura básica.
- Existen amplias zonas rurales que, de facto, están siendo urbanizadas sin habilitación previa ni control.

La ocupación del suelo avanza a través de:

- Loteos informales y parcelaciones sin viabilidad técnica de acueducto, alcantarillado o drenaje.

- Asentamientos periféricos impulsados por la necesidad de vivienda de bajo costo, donde los habitantes asumen la carencia de servicios como una condición de acceso a la tierra.
- Expansión desmesurada hacia suelos rurales y áreas de protección, especialmente en los bordes de Carepa, Chigorodó, San Pedro y Turbo.

### **Problemática estructural**

#### ***Desfase entre la Planeación y la Ejecución:***

Los instrumentos de ordenamiento territorial proyectan un modelo urbano que no se corresponde con la realidad de ocupación; los planes parciales existen solo en el papel.

- Carencia de Servicios Públicos: La mayoría de las zonas en expansión carecen de infraestructura de agua potable, saneamiento y energía, lo que genera asentamientos sin condiciones de habitabilidad digna
- Déficit de Control y Regulación: La urbanización informal avanza ante la debilidad institucional de las oficinas de planeación y la falta de coordinación con las empresas de servicios públicos.
- Presión social y especulación del suelo: La falta de oferta formal de vivienda y la especulación inmobiliaria fomentan la compra de lotes irregulares, reforzando un patrón de expansión insostenible.

### **Análisis por municipios**

#### ***Nuevo Belén de Bajirá y Mutatá***

Ambos municipios muestran crecimiento lineal a lo largo de los ejes viales principales. Sin embargo, las zonas proyectadas en el POT permanecen sin desarrollo

efectivo de servicios públicos, mientras surgen asentamientos espontáneos con altos riesgos de inundación.

### ***Chigorodó y Carepa***

Consolidaron suelos industriales y residenciales, pero la expansión reciente ocurre sobre suelo rural agrícola, sin coherencia con la red de acueducto. Los planes parciales carecen de financiación para obras de urbanismo básico.

### ***San Pedro de Urabá y San Juan***

Conservan pequeñas áreas urbanas, pero los barrios informales crecen en la periferia. Los suelos de expansión aprobados no cuentan con PTAR operativas ni colectores secundarios.

### ***Turbo***

Es el nodo más dinámico, con expansión ligada al puerto y la actividad logística. Sin embargo, la cobertura de servicios públicos no acompaña el crecimiento periférico, especialmente en barrios cercanos a la zona de influencia del Puerto Antioquia.

### ***Necoclí y Arboletes***

El auge turístico impulsa loteos costeros sin control. Se urbanizan zonas de alta vulnerabilidad (erosión e intrusión salina), sin redes de drenaje y alcantarillado adecuados.

**Tabla 16***Impactos y riesgos*

Tipo de impacto	Descripción	Consecuencias
Social	Ocupación informal sin servicios	Déficit habitacional cualitativo y aumento de pobreza urbana
Ambiental	Urbanización sobre rondas hídricas y zonas de recarga	Riesgo de inundaciones y contaminación
Fiscal	Extensión posterior de redes a zonas no planificadas	Aumento de deuda municipal y sobrecostos
Institucional	Pérdida de gobernanza territorial	Desconfianza ciudadana en la planeación

**Conclusión**

La expansión urbana en el eje Urabá–Darién es reactiva y descontrolada. Los municipios han quedado rezagados frente al crecimiento real, generando una urbanización precaria, dispersa y sin servicios básicos. Este modelo no solo compromete la sostenibilidad ambiental, sino que profundiza las desigualdades sociales y territoriales. Sin una intervención coordinada entre planeación, servicios públicos y control urbanístico, el futuro de estas ciudades será un urbanismo fragmentado y financieramente inviable.

El problema del suelo y los servicios públicos en Urabá no es técnico: es político y de gestión.

La región tiene suelo, agua y oportunidades, pero carece de coordinación y planificación efectiva.

Ordenar el territorio no es construir más, sino construir mejor, garantizando que cada metro cuadrado urbanizado cuente con los servicios y la dignidad que merece su gente.

### **Pre-semáforo de Coherencia entre la Clasificación del Suelo y la Ocupación Efectiva**

#### **Región de Urabá.**

El presente instrumento evalúa el grado de coherencia entre la *clasificación del suelo* establecida en los instrumentos de ordenamiento territorial (POT, PBOT y EOT) y la *ocupación efectiva del territorio*, medida a partir de evidencias cartográficas, datos oficiales y observación satelital.

El objetivo es identificar las brechas entre la planificación y la realidad, y establecer un indicador de coherencia territorial que permita priorizar intervenciones urbanísticas, ambientales y de gobernanza.

Este análisis se aplica a los 16 municipios de la región Urabá–Darién, considerando la expansión urbana, la presión demográfica y las dinámicas asociadas a los megaproyectos de infraestructura (Puerto Antioquia, Mar 1, Mar 2, Puerto Pisisí).

#### **Tabla 17**

##### *Fuentes de información*

Tipo	Fuente
------	--------

Instrumentos de planeación	POT, PBOT, EOT oficiales descargados de <a href="http://colombiaot.gov.co">colombiaot.gov.co</a>
Datos geográficos y demográficos	DANE (Censo 2018, Proyecciones 2024), IDEAM, SIGOT, IGAC
Ocupación y expansión real	Imágenes satelitales (Google Earth 2023-2024), Visor Terridata DNP, Geoportal IGAC
Referencia de servicios públicos	SUI – Superservicios 2023, Planeación departamental, informes municipales
Estudios complementarios	Documentos técnicos POT, tesis EAFIT (procesos urbanos en Urabá), informes de Corpourabá

**Tabla 18***Variables de evaluación*

Variable	Descripción	Fuente principal	Valoración (0–5)
----------	-------------	------------------	---------------------

V1. Porcentaje de suelo urbano ocupado efectivamente	Relación entre área urbanizada real y área clasificada como suelo urbano.	POT, SIGOT, Google Earth	0–5
V2. Ocupación fuera del perímetro urbano (expansión no planificada)	Porcentaje de asentamientos fuera del perímetro urbano o en suelo rural.	SIGOT, POT, imágenes satelitales	0–5
V3. Disponibilidad de servicios públicos en áreas de expansión	Nivel de cobertura en acueducto, alcantarillado, energía y vías.	Superservicios, POT, DANE	0–5
V4. Riesgo de ocupación en suelos de protección o amenaza	Proporción de ocupación en zonas con riesgo ambiental o inundación.	POT, IDEAM, IGAC	0–5
V5. Articulación entre uso del suelo y planificación (planes parciales, APP, PDET)	Existencia y aplicación de instrumentos complementarios.	POT, DNP, Planeación local	0–5

### Método de clasificación y ponderación

Cada variable se califica de 0 a 5, donde:

0–1 = situación crítica o incoherente

2–3 = coherencia parcial o media

4–5 = coherencia alta y efectiva

Se aplica la siguiente ponderación por variable (según impacto territorial):




**Tabla 19**

*ponderación y variables*


Variable	Peso (%)
V1 – Ocupación urbana efectiva	25%
V2 – Ocupación fuera del perímetro	20%
V3 – Servicios públicos	20%
V4 – Riesgo y sostenibilidad ambiental	20%
V5 – Articulación de instrumentos	15%
Total	100%









El índice final (ICSu) se calcula como:

**Tabla 20***interpretación de los resultados*

Rango	Semáforo	Interpretación
4.0– 5.0	 Alta coherencia	El crecimiento urbano es planificado y consistente con el POT.
2.5– 3.9	 Media coherencia	Existen desajustes, pero el plan es funcional.
0.0– 2.4	 Baja coherencia	El crecimiento urbano contradice el ordenamiento.

**Aplicación y resultados (Pre-semaforo regional)****Tabla 22***Valores hipotéticos basados en revisión documental y observación satelital*

Municipio	ICSu	Semáforo	Observaciones principales
Apartadó	.1		Crecimiento urbano no controlado; planes parciales sin servicios; expansión informal.

Carepa	.8		Expansión dispersa y baja cobertura; uso mixto rural-urbano.
Chigorodó	.0		Coherencia parcial; expansión hacia corredor Mutatá sin redes básicas.
Mutatá	.4		Ordenamiento rural bien conservado; suelo urbano contenido.
Turbo	.3		Urbanización costera desordenada; conflictos con megaproyectos portuarios.
Necoclí	.7		Turismo y expansión sur sin planeación; cobertura deficiente.
San Juan de Urabá	.1		Desarrollo urbano coherente con perímetro y red de servicios.
San Pedro de Urabá	.2		Expansión controlable; falta articulación entre núcleos rurales.
Arboletes	.9		Riesgo costero alto; crecimiento lineal sin mitigación.

Vigía del Fuerte	.8	●	Expansión inviable por inundaciones; falta infraestructura.
Murindó	.6	●	Reubicación por riesgo; baja consolidación urbana.
Acandí	.0	●	Desarrollo turístico sin control ambiental.
Unguía	.0	●	Ocupación estable y coherente; buena gobernanza rural.
Riosucio	.9	●	Asentamientos dispersos y fluviales fuera del perímetro.
Carmen del Darién	.6	●	Expansión limitada; predominio de suelos de protección.
Belén de Bajirá	.7	●	Ocupación irregular y conflicto jurisdiccional; sin control.

### Interpretación por grupos

● Grupo 1 – Alta coherencia (Mutatá, San Juan, Unguía)

Municipios con ocupación controlada y uso del suelo coherente con sus POT. El modelo rural y de baja densidad funciona bien, con baja presión sobre el suelo urbano.

● Grupo 2 – Coherencia media (Carepa, Chigorodó, Necoclí, San Pedro, Arboletes, Acandí, Carmen del Darién)

Municipios con procesos de crecimiento gestionables, pero con deficiencias en cobertura de servicios y control de expansión. Requieren revisión técnica y fortalecimiento de instrumentos como los planes parciales y los esquemas de redes básicas.

● Grupo 3 – Baja coherencia (Apartadó, Turbo, Vigía del Fuerte, Murindó, Riosucio, Belén de Bajirá)

Municipios con crecimiento desordenado o condicionado por riesgo ambiental y presión demográfica. La planificación formal no coincide con la ocupación real; urge revisión integral de POT y aplicación de instrumentos de gestión del suelo.

### **Conclusiones generales**

La región Urabá–Darién muestra un patrón general de coherencia media-baja (ICSu promedio regional = 2.7).

Los municipios con mejor desempeño (Mutatá, San Juan, Unguía) comparten un modelo rural sostenible y control territorial efectivo.

Los casos críticos (Apartadó, Turbo, Belén de Bajirá) evidencian expansión sin infraestructura y conflictos de jurisdicción o riesgo ambiental.

Existe una desconexión estructural entre el ordenamiento y la ocupación real, especialmente en los suelos de expansión aprobados, pero no urbanizados.

El semáforo permite orientar políticas de revisión de POT, actualización catastral, y priorización de inversión pública hacia zonas de alta presión urbana y baja coherencia territorial.

### **Análisis de la Dicotomía entre Planes Parciales y Crecimiento Urbano en Apartadó**

El municipio de Apartadó, localizado en el Urabá antioqueño (Colombia), ha adoptado numerosos planes parciales con el fin de orientar el desarrollo urbano hacia sectores de expansión y de renovación. No obstante, la ciudad presenta una dicotomía entre la planificación contenida en esos instrumentos y la realidad del crecimiento urbano. Este informe sintetiza la información oficial disponible y examina cómo la falta de infraestructura y la expansión informal han socavado la ejecución de los planes parciales.

#### ***Antecedentes: Ordenamiento y Servicios Públicos***

Uso del suelo: El Plan Maestro de Estructuración de la subregión Urabá reconoce que la mayor parte del territorio se destina a agricultura (40,9 %), bosques (37,1 %) y áreas de conservación (10,7 %), mientras que sólo 0,2 % corresponde al suelo urbano. CORPOURABÁ alerta sobre la subutilización y sobreutilización del suelo, señalando que 28,12 % del territorio de su jurisdicción está ocupado por pastos para ganadería.

Servicios públicos: Las cifras del POT muestran que la cobertura total de acueducto es 79 %, pero en zonas rurales apenas llega a 14 %. El alcantarillado cubre 61 % de la población, la recolección de residuos 80 % y el servicio de energía 97 %. La Hoja de Ruta de la Agencia de Renovación del Territorio reporta que en 2018-2019 sólo 22,9 % de los hogares tenían acceso a Internet.

Conectividad regional: La red vial de la subregión está compuesta por 2 961 km de carreteras, pero sólo 34 % son vías de primera a cuarta categoría. El Plan de Desarrollo

departamental señala que 80 % de las carreteras están en regular o mal estado y que existen grandes brechas entre las coberturas urbanas y rurales de Internet.

### ***Problemática de los Planes Parciales***

Según el Componente Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Apartadó, existen numerosos planes parciales destinados a distintos sectores:

Sector sur de la comuna 2: el plan parcial busca mejorar las condiciones de barrios subnormales (Las Brisas y Primero de Mayo), dotándolos de equipamientos y corrigiendo problemas de saneamiento.

Barrio Mangolo: está orientado a construir redes de servicios públicos, mejorar las viviendas y legalizar las propiedades.

Zona central de la ciudad: plantea la renovación de sectores con buena infraestructura para convertirlos en centros comerciales e institucionales, regulando la vivienda.

Corregimiento El Reposo: requiere la construcción de vías y redes de acueducto, alcantarillado, energía y telefonía, así como equipamientos de salud y seguridad.

Lotes vacantes: el plan parcial identifica parcelas sin construir en barrios como La Chinita, Ortiz, Manzanares y Fundadores, previendo su urbanización. No obstante, la exposición de motivos del POT advierte que el alcalde solo puede declarar áreas de desarrollo prioritario para vivienda de interés social cuando exista viabilidad en la prestación de los servicios públicos. Esta condición no se cumple en gran parte de las zonas de expansión, lo que ha paralizado la ejecución de los planes parciales y limita la oferta efectiva de suelo urbanizable para vivienda social.

### ***Dicotomía entre Planificación y Realidad***

1. Falta de servicios en las zonas planificadas: Los planes parciales mencionados incluyen la construcción de redes de acueducto y alcantarillado, vías, energía y equipamientos. Sin embargo, el municipio aún tiene sectores del perímetro urbano sin acueducto o sin alcantarillado, lo que impide iniciar las obras. La exposición de motivos señala que sin cobertura de servicios no se pueden ejecutar los planes.

2. Crecimiento urbano en áreas no previstas: Aunque el POT destina áreas específicas como zonas de expansión urbana (ZEXU) y planifica corredores suburbanos, la ciudad se expande hacia la periferia en asentamientos espontáneos. Esto provoca ocupación de zonas agroforestales y de conservación y genera nuevos barrios sin servicios básicos ni equipamientos.

3. Brechas sociales y de infraestructura: La expansión informal acentúa la desigualdad: mientras los planes parciales proponen barrios con dotación completa, la ocupación real produce autoconstrucciones, hacinamiento y falta de servicios. Además, la conectividad vial y digital deficiente limita la integración regional y el acceso a oportunidades.

### **Comparación de dos mapas oficiales**

Los documentos del POT incluyen dos mapas clave para analizar la dicotomía: el Mapa de Planes Parciales y el Mapa de Zonificación General de Usos del Suelo.

### **Tabla 23**

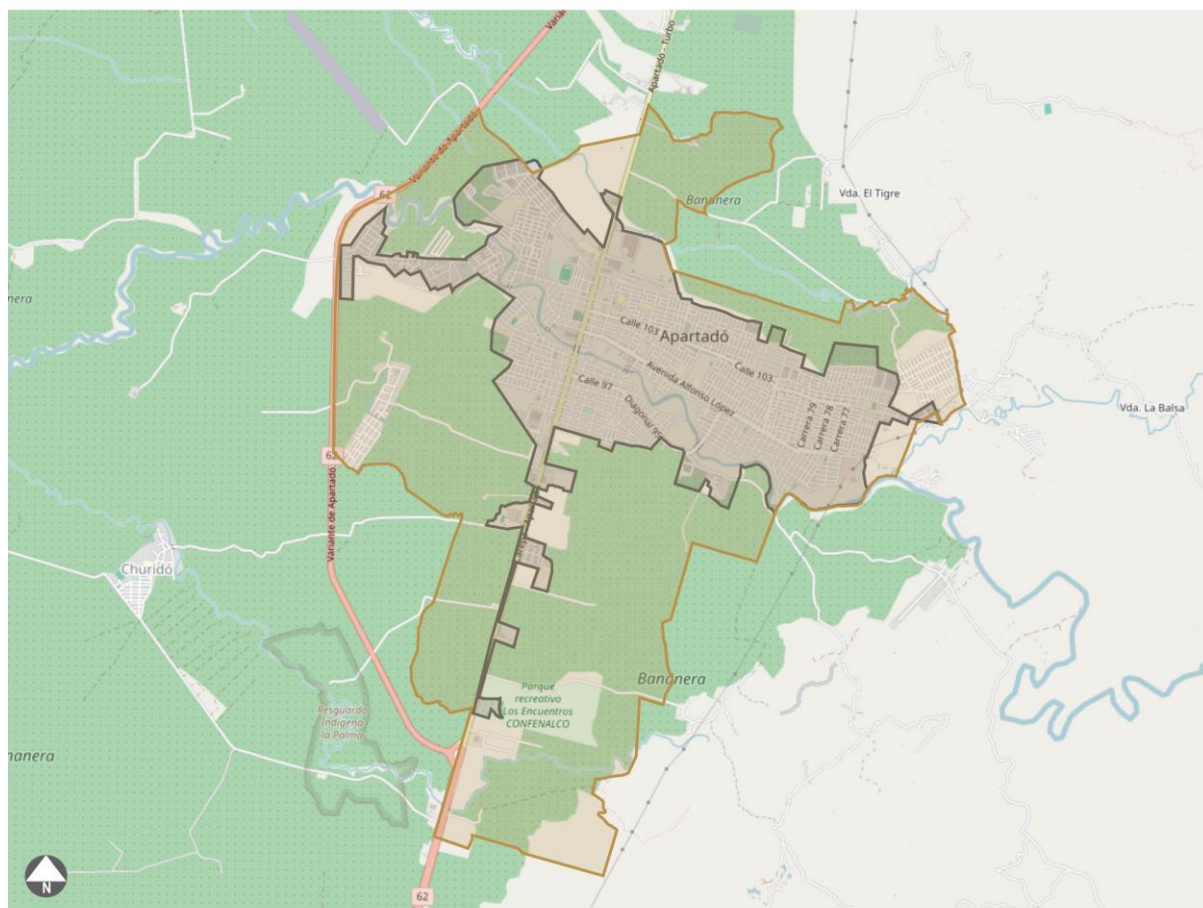
*Comparación de mapas*

Aspecto	Mapa – Planes parciales	Mapa – Zonificación de usos del suelo
Propósito	Delimita los polígonos de los planes parciales y zonas de expansión (ZEXU). Identifica áreas para vivienda de interés social, renovación urbana y corredores suburbanos.	Establece los usos permitidos en cada manzana de la zona urbana y de expansión: residencial (unifamiliar o multifamiliar), comercio, servicios, equipamientos, industrial, suelo agroforestal y forestal protector, etc.  localhost.
Escala	Representa el perímetro urbano y de expansión con referencia a barrios y veredas. Sirve para localizar los 28 planes parciales dentro del municipio.	Abarca toda la cabecera y sus zonas de expansión; cada color identifica un uso del suelo (mixto asociado a centros poblados, mixto corredor vial tipo 1 y 2, mixto vivienda y servicios, residencial campestre, servicios asociados a equipamientos, usos agroforestales, forestales, etc.) localhost.
Información sobre servicios	Implícita. Muchos planes incluyen la ampliación o construcción de redes de servicios públicos; el mapa no señala la infraestructura existente.	No presenta datos de cobertura; únicamente fija el uso permitido. Para conocer la viabilidad de cada uso es necesario cruzarlo con el inventario de servicios por sector.

Aspecto	Mapa – Planes parciales	Mapa – Zonificación de usos del suelo
Utilidad para detectar brechas	Permite ver dónde se proyecta la expansión y comparar con imágenes de crecimiento real. Revela que el desarrollo se está dando en zonas distintas a las delineadas, evidenciando la dicotomía entre planificación y ocupación.	Sirve para contrastar la norma con el uso efectivo del suelo. A partir de fotografías satelitales o catastros se pueden detectar ocupaciones en zonas de conservación o agroforestales, y uso no conforme en corredores viales.

**Figura 29**

*Polígono suelo de expansión*

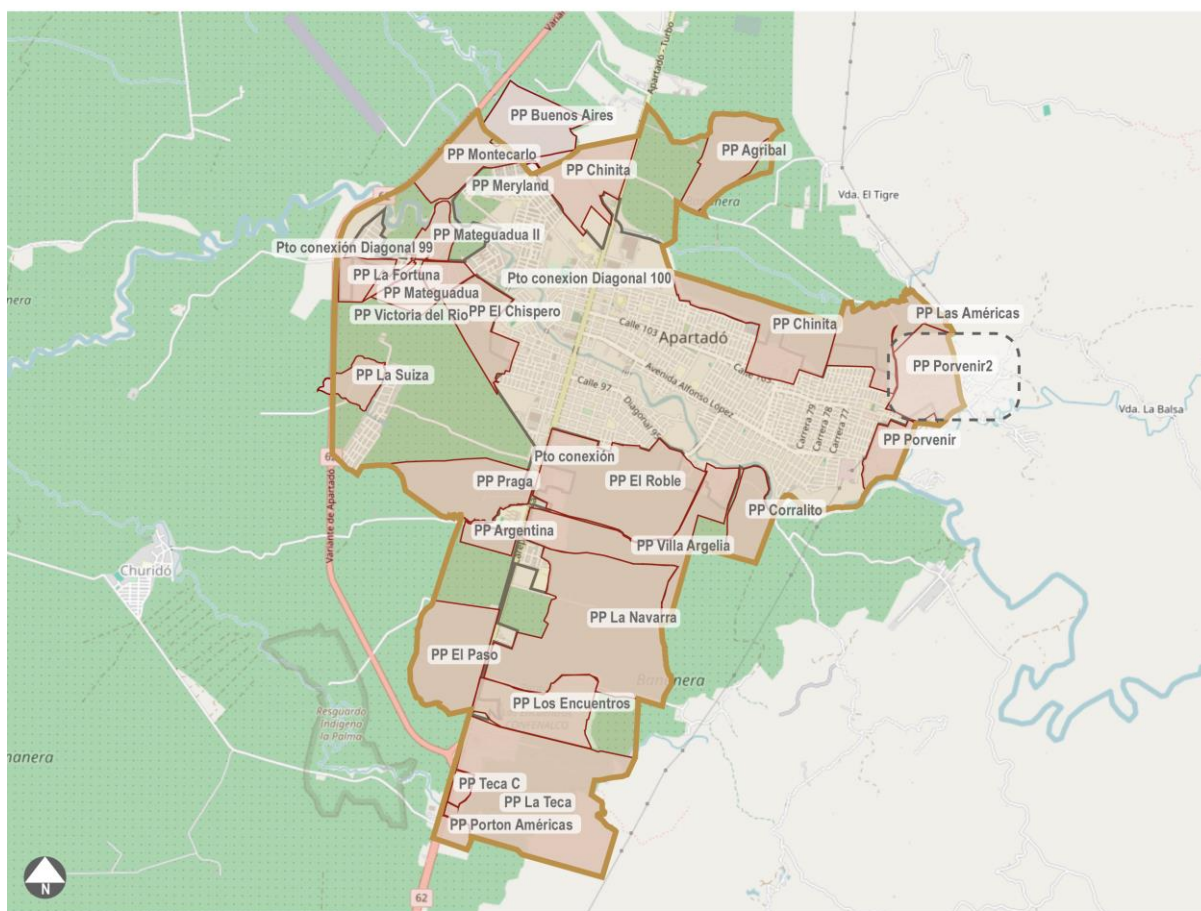


— Suelo urbano  
— Suelo de expansión

Nota:Elaboración propia

**Figura 30**

*Polígono planes parciales*

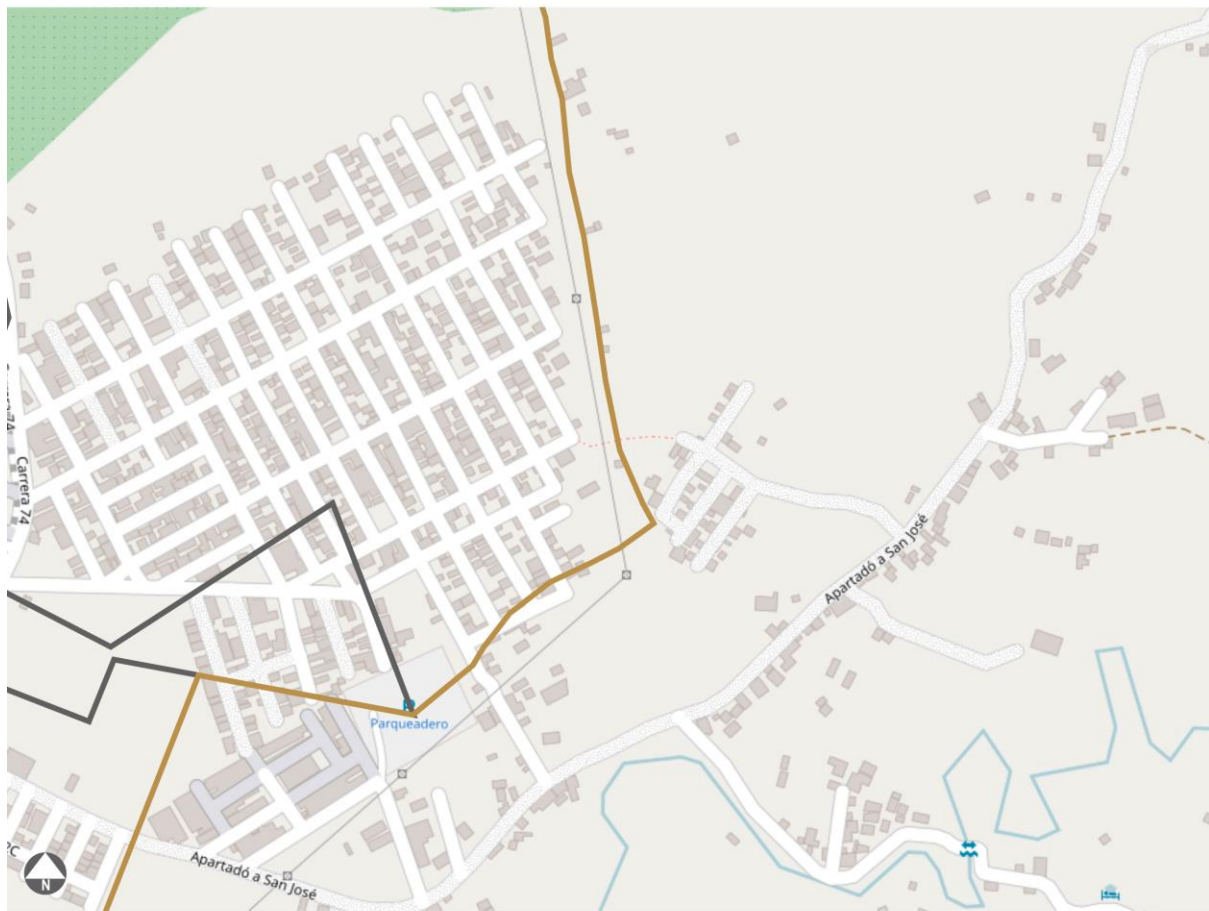


- Suelo urbano
- Suelo de expansión
- Plan Parcial
- - - Zoom Fig.31

*Nota: Elaboración propia*

**Figura 31**

*Construcción fuera del polígono de suelo de expansión*



- Suelo urbano
- Suelo de expansión

*Nota:*Elaboración propia

En la siguiente imagen se muestra un proyecto de loteo fuera del área de expansión, colindante con el plan parcial “Las Américas” donde no existe garantía de acceso a servicios públicos básicos acueducto y alcantarillado, lo cual refleja especulación con uso del suelo.

### Figura 32

*Loteo fuera del suelo de expansión*



*Nota: anuncio de lote fuera del suelo de expansión, fuente: imagen propia*

### Figura 33

*explanación de terreno fuera del suelo*



*Nota:* explanación de terreno fuera del suelo de expansión en preparación para loteo sin control urbanístico y ambiental, fuente: Imagen propia

### Conclusiones

La existencia de múltiples planes parciales no garantiza su ejecución. La condición previa de contar con servicios públicos viables paraliza varios proyectos, mientras que la presión demográfica propicia el crecimiento en zonas no planificadas. La expansión informal deteriora suelos agroforestales y de conservación y aumenta las brechas sociales. Por ello se recomienda:

1. Actualizar el diagnóstico de ocupación real mediante imágenes satelitales y catastros para identificar la magnitud del crecimiento fuera de las zonas planificadas.

2. Revisar y priorizar las áreas de expansión de los planes parciales en función de la disponibilidad o la posibilidad de dotación de servicios. Los planes con mayor cobertura de redes deberían ejecutarse primero.
3. Integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 6, ODS 9, ODS 11) a la planificación, estableciendo indicadores que midan avances en agua y saneamiento, conectividad y vivienda digna.
4. Articular esfuerzos institucionales y comunitarios para financiar obras de acueducto, alcantarillado, energía y vías, de modo que la ejecución de los planes parciales deje de ser meramente nominal.

### **Talleres participativos y entrevistas: percepciones locales, crítica territorial y brechas en la planificación y gestión del territorio**

En coherencia con el enfoque metodológico de Investigación-Acción Participativa (IAP) planteado desde la introducción, se realizaron talleres participativos con estudiantes universitarios de la región de Urabá, pertenecientes a programas académicos como Desarrollo Territorial - Universidad de Antioquia, Ingeniería Oceanográfica - Universidad de Antioquia (Curso Ordenamiento Territorial, Derecho - Universidad Cooperativa y Desarrollo Territorial Construcción de Paz - Politécnico seccional Urabá y entrevistas a expertos claves.

Identificar las brechas es un paso indispensable para comprender las limitaciones estructurales que enfrenta el territorio de Urabá frente a los retos del desarrollo sostenible. Mientras que en capítulos anteriormente desarrollados permitió visibilizar rezagos de carácter institucional, normativo, social y ambiental, esta primera parte se concentra en precisar aquellas brechas comunes y diferenciadas que emergen en torno a variables críticas como el uso del suelo, la cobertura de servicios básicos y la conectividad regional.

El análisis se nutre de la información generada en talleres participativos diseñados para recoger percepciones, experiencias y lecturas críticas sobre la planificación y la gestión territorial en la región. Estos talleres contaron con la participación de distintos grupos académicos: estudiantes del pregrado en Desarrollo Territorial de la Universidad de Antioquia; estudiantes de Ingeniería Oceanográfica de la misma institución, que en su último semestre cursan la asignatura de Ordenamiento Territorial; estudiantes del programa de Desarrollo Territorial y Construcción de Paz del Politécnico Jaime Isaza Cadavid, seccional Urabá; y estudiantes del pregrado en Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, quienes abordaban la materia de Bienes. Esta diversidad de perfiles de estudiantes que habitan la región permitió contrastar miradas técnicas, jurídicas, sociales y territoriales, enriqueciendo la lectura de las problemáticas y ampliando los puntos de vista sobre los desafíos regionales.

La sistematización de las discusiones se realizó mediante procesos de codificación abierta y axial, lo que hizo posible organizar los aportes de forma estructurada y vincular las percepciones con los marcos conceptuales de la planificación territorial. De este ejercicio emergieron categorías centrales que guían el análisis: saneamiento básico, megaproyectos, los municipios de Turbo y Apartadó como territorios críticos, y una serie de asignaturas conceptuales empleadas por los participantes para interpretar las problemáticas.

Los resultados confirman que el dentro de los servicios públicos, es el saneamiento básico quien constituye la brecha más reiterada y urgente. Detrás de este término se agrupan deficiencias en el acceso al agua potable, la cobertura del alcantarillado, la disposición adecuada de residuos y los altos costos de la energía. Estas carencias, lejos de presentarse como problemas aislados, están estrechamente ligadas a dinámicas de urbanización acelerada, a la llegada de megaproyectos y a la debilidad de la planeación municipal. En municipios

como Turbo y Apartadó, las deficiencias en servicios básicos se convierten en un obstáculo estructural que limita la capacidad de los megaproyectos para traducirse en beneficios tangibles para la población.

Los talleres también mostraron cómo los participantes recurren a marcos conceptuales como la urbanización y desigualdad, la gobernanza y la inclusión social, y los servicios fundamentales en salud para interpretar las brechas y subrayar su carácter multidimensional. Estas categorías, lejos de quedarse en lo abstracto, expresan cómo las comunidades y los futuros profesionales resignifican los desafíos territoriales, tendiendo un puente entre los lenguajes académicos y la experiencia cotidiana.

En consecuencia, el capítulo en esta parte inicial se organiza en dos planos: primero, se presentan las brechas más recurrentes que afectan de manera transversal a la región; luego, aquellas que adquieren matices diferenciados según el municipio. La contraposición entre el escenario actual “cómo estamos”, y el escenario deseado, “cómo deberíamos estar”, ofrece una guía para dimensionar la magnitud de los desafíos y orientar la planificación hacia metas realistas y sostenibles.

### **Figura 34**

#### *Taller de brechas comunes*



*Nota:* Universidad Cooperativa de Colombia – estudiantes pregrado, curso Bienes.

**Figura 34 y 35**

*Taller: Universidad de Antioquia*



*Nota: estudiantes de pregrado de Desarrollo Territorial*

**Figura 36 y 37**

*Taller: Universidad de Antioquia*



*Nota: Estudiantes pregrado Ingeniería Zonas Costeras, curso Desarrollo Territorial.*

### **Figura 38**

#### *Taller de brechas comunes*



*Nota:* Politécnico Jaime Isaza Cadavid – Estudiantes de pregrado del programa Desarrollo Territorial

### **Aportes de las Entrevistas Clave: una Lectura Crítica desde la Gobernanza y la Planificación Territorial**

En coherencia con el enfoque de Investigación-Acción Participativa (IAP) y el paradigma sociocrítico que sustenta esta investigación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a tres actores clave con perfiles complementarios. El ejercicio de codificación abierta y axial, inspirado en los principios de la teoría fundamentada y replicable mediante software como *Taguette*, permitió identificar patrones conceptuales comunes a partir de las transcripciones de las entrevistas. De este proceso emergieron cuatro categorías analíticas centrales, que reflejan con claridad las tensiones y desafíos que enfrenta la articulación entre los megaproyectos y la planeación territorial en la región:

#### 1 Desconexión estructural:

Los entrevistados coinciden en que los megaproyectos avanzan a un ritmo que el territorio no logra asimilar. Describen esta situación como una “carrera desigual” o un

“proceso impuesto desde afuera”, donde la planificación local transita por un camino distinto al de las transformaciones reales. Esta desconexión se evidencia en la débil articulación interinstitucional, las limitaciones técnicas de las oficinas de planeación y la ausencia de mecanismos de seguimiento que vinculen las promesas de desarrollo con sus efectos concretos sobre el territorio.

## 2. Gobernanza fragmentada y débil participación:

Las percepciones recogidas revelan que la participación ciudadana suele ser simbólica o meramente formal, lo que genera desconfianza y resistencia frente a los megaproyectos. A ello se suma la falta de espacios de concertación permanentes, como mesas técnicas entre municipios, empresas y entidades públicas, lo que impide construir una visión regional compartida y perpetúa una lógica institucional de “cada quien por su lado”.

## 3. Brechas en capital humano y débil articulación con lo local:

Una preocupación transversal es la escasa inclusión de la población local en las oportunidades generadas por los megaproyectos. Se percibe que estos no están generando empleo estable ni procesos de formación pertinentes para los jóvenes de la región. En consecuencia, el desarrollo aparece desligado de las capacidades endógenas del territorio, replicando modelos extractivos o de enclave que refuerzan la dependencia externa.

## 4. Instrumentos de planeación desarticulados de la realidad:

Aunque los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) existen formalmente, los participantes consideran que su implementación es débil y desactualizada. Señalan que el ordenamiento territorial se ha convertido en un ejercicio técnico que no logra responder a los desafíos reales derivados de la presión que

ejercen los megaproyectos sobre el suelo, los servicios y la estructura social. Como resumió uno de los entrevistados, “el ordenamiento no se está aplicando correctamente”.

Mientras el análisis documental muestra que los megaproyectos no están mencionados en los POT, las entrevistas revelan que, incluso cuando se intenta articular, la gobernanza territorial carece de los mecanismos, la voluntad política y la capacidad institucional para hacerlo de manera efectiva. Los entrevistados no solo validan la hipótesis de desarticulación, sino que la explican desde las entrañas del sistema, destacando la necesidad de un cambio en el modelo de gobernanza, más allá de la mera actualización de documentos.

En suma, las entrevistas aportan una dimensión crítica y propositiva esencial. Los entrevistados no solo describen el problema, sino que validan la pertinencia de la herramienta tipo semáforo propuesta y enfatizan que, para ser útil, debe ser participativa, sostenible en el tiempo y con respaldo de actores regionales con continuidad. Su voz es un recordatorio contundente de que el éxito de la planeación no se mide en documentos firmados, sino en capacidades construidas y en la dignidad de las comunidades locales.

### **Metodología del Análisis de los Resultados**

Las herramientas se diseñaron bajo la metodología de Investigación-Acción Participativa (IAP), con el objetivo de involucrar a los estudiantes en un ejercicio práctico de análisis crítico sobre las brechas territoriales de Urabá. Durante aproximadamente dos horas, la actividad combinó momentos de contextualización, dinámicas de trabajo en grupos y espacios de reflexión colectiva. Se conformaron equipos mixtos de estudiantes, quienes tuvieron la tarea de identificar la brecha más crítica en sus municipios, analizar el papel de los megaproyectos en su agudización o mitigación, y verificar si estas problemáticas estaban reconocidas en los instrumentos de planeación vigentes, Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y Planes de Desarrollo (PDD). Esta

metodología permitió a los participantes confrontar los contenidos teóricos vistos en clase con los desafíos reales de la región, fortaleciendo así su capacidad para cuestionar la pertinencia de los instrumentos de planeación y comprender su papel en la gestión de las desigualdades territoriales.

El procesamiento de la información recolectada se realizó a través del software Taguette (Rapim, 2021), herramienta que posibilitó organizar de manera sistemática las transcripciones de los talleres mediante un proceso de codificación. Este procedimiento permitió identificar patrones de recurrencia en los discursos, establecer categorías analíticas y avanzar hacia una lectura estructurada de las problemáticas identificadas por los participantes.

En una primera fase de codificación abierta se definieron cuatro códigos principales: Saneamiento Básico, Megaproyecto, Turbo y Apartadó, y Asignatura. Estos códigos se construyeron con base en la frecuencia de aparición de los temas y se consolidaron como ejes de análisis para cuantificar la presencia de brechas recurrentes. El primero de ellos, Saneamiento Básico, concentró la mayor cantidad de referencias relacionadas con el acceso al agua potable, el alcantarillado y la recolección de residuos, lo que lo posiciona como la brecha más reiterada en las discusiones. El segundo, Megaproyecto, agrupó las menciones a proyectos de gran escala, particularmente aquellos vinculados con la infraestructura portuaria. El tercer código, Turbo y Apartadó, permitió territorializar las problemáticas, revelando que Turbo aparece de manera constante como el municipio con mayor énfasis en deficiencias de servicios básicos. Finalmente, el código Asignatura integró las referencias a marcos conceptuales empleados por los participantes para interpretar las problemáticas, entre ellos urbanización y desigualdad, gobernanza e inclusión social y servicios fundamentales como la salud.

Posteriormente, la codificación axial con Excel permitió establecer relaciones entre categorías, lo que condujo a comprender la interdependencia entre brechas de saneamiento básico, presencia de megaproyectos y ausencia de planeación territorial en contextos municipales específicos. Este ejercicio reveló, por ejemplo, que las carencias en servicios básicos, particularmente en Turbo, no pueden analizarse de forma aislada, sino que se encuentran estrechamente ligadas a dinámicas de expansión urbana asociadas a proyectos estratégicos de gran escala. Asimismo, se evidenció que las asignaturas utilizadas como referencia conceptual operan como marcos interpretativos que orientan la comprensión de los fenómenos territoriales, reforzando la conexión entre discurso académico y realidad local.

La transición metodológica entre la codificación abierta y la codificación axial permitió avanzar de un enfoque cualitativo hacia un análisis cuantitativo-relacional. Este tránsito hizo posible no solo contabilizar ocurrencias, sino también mapear las conexiones entre categorías, produciendo un panorama integral que precisa cuál es la brecha más recurrente, en qué municipios se presenta con mayor intensidad y bajo qué marcos conceptuales se interpreta. En este sentido, el proceso analítico no se limitó a describir frecuencias, sino que construyó un esquema de relaciones que contribuye a comprender las tensiones estructurales del territorio y su articulación con los instrumentos de planeación vigentes.

A continuación, En este apartado se presenta una gráfica radial de red que resume los principales hallazgos del análisis cualitativo y cuantitativo realizado sobre las transcripciones. La visualización organiza los códigos centrales, Saneamiento Básico, Megaproyecto, Turbo y Apartadó, y Asignatura, y los vincula con los subtemas asociados a los servicios públicos, diferenciando dos planos de observación: la situación actual, expresada en el “cómo estamos”, y las condiciones ideales, referidas al “cómo deberíamos estar”.

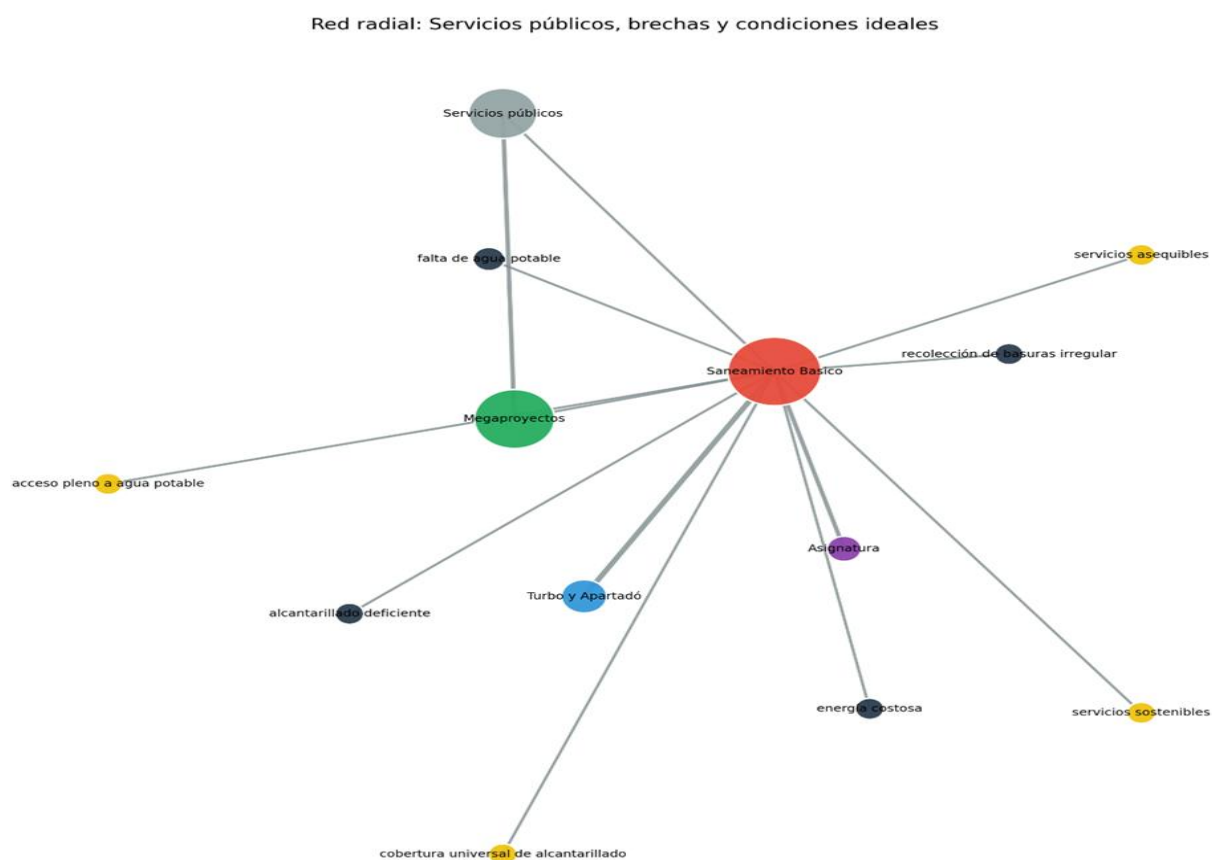
El diagrama evidencia que el Saneamiento Básico ocupa una posición central y de mayor frecuencia, al estar directamente asociado con la falta de agua potable, la deficiencia del alcantarillado, la recolección irregular de basuras y los altos costos de la energía. Esta categoría se conecta, además, con los municipios de Turbo y Apartadó, que concentran las deficiencias más señaladas, y con los megaproyectos de infraestructura, los cuales, pese a sus propósitos de dinamizar el desarrollo, no han logrado cerrar las brechas estructurales en materia de servicios esenciales.

De manera complementaria, la gráfica incorpora la perspectiva de las asignaturas académicas que sirvieron como marco de interpretación en el análisis. Conceptos como urbanización y desigualdad, gobernanza e inclusión social, y servicios fundamentales (particularmente en salud), ofrecen lecturas críticas que enriquecen la comprensión de las problemáticas y subrayan su carácter multidimensional.

Finalmente, las ramas radiales destacadas en color amarillo proyectan las condiciones deseadas: un acceso pleno y sostenible al agua potable, una cobertura universal del alcantarillado y servicios básicos eficientes y asequibles. La contraposición entre el escenario actual y el escenario ideal no solo permite dimensionar la magnitud de las brechas, sino que plantea con claridad las metas que deberían guiar la planificación territorial y la formulación de políticas públicas en la región de Urabá.

## Figura 39

Resultado análisis de talleres



Nota: elaboración propia

## PRE-SEMÁFORO INTEGRADO

Articulación entre indicadores territoriales y percepciones de gobernanza (Urabá – Bajo Atrato)

### 1. Enfoque metodológico

El pre-semáforo integrado unifica dos niveles de lectura:

#### Tabla 24

*pre-semáforo integrado unifica dos niveles de lectura*



Nivel	Naturaleza	Evidencia	Peso
Cuantitativo (Indicadores)	Datos duros sobre ordenamiento, servicios, infraestructura y gestión ambiental.	POT, DNP, DANE, Superservicios.	60 %
Cualitativo (Entrevistas y talleres)	Percepción de actores locales sobre gobernanza, participación y coherencia territorial.	Talleres IAP, entrevistas semiestructuradas.	40 %

Fuentes: *Pre-Semáforo de Indicadores Semáforo de Talleres y Entrevistas 1.1.*


La calificación se normaliza en una escala 0–100:

- 0–49 = ■ Crítico,
- 50–69 = ■ Medio,
- 70–100 = ■ Adecuado.

**Tabla 25***Dimensiones analizadas*

Dimensión	Puntaje Indicadores	Puntaje Entrevistas	Promedio Integrado	Color	Interpretación
1.Desconexión estructural	45	40	43		Brecha profunda entre ritmo de los megaproyectos y capacidad territorial.  Los indicadores muestran baja ejecución de obras complementarias y los actores perciben una “planificación paralela” desconectada de la realidad local.
2. Gobernanza y participación	48	42	45		Falta de mecanismos de concertación intermunicipal. Los talleres evidencian participación

					<p>simbólica; los indicadores muestran escasa implementación de instrumentos (UAU, planes zonales).</p>
<p>3. Capital humano y articulación local</p>	46	38	42	■	<p>Los megaproyectos no fortalecen empleo ni capacidades locales. Solo 12 % de la fuerza laboral vinculada es de la región. Percepción de desarrollo exógeno y extractivo.</p>
<p>4. Planeación y coherencia normativa</p>	60	55	58	■	<p>POT y PDM existen y se actualizan, pero la implementación es débil. Avances técnicos sin correlato social o financiero.</p>

5. Gestión ambiental y del riesgo	62	58	60		Buen marco normativo (POMCA, DRMI Serranía de Abibe), aunque la ejecución territorial es parcial. Los actores reconocen sensibilización ambiental creciente.
--	----	----	----	---	---



### Índice General Integrado

$$I_{\text{regional}} = (43 + 45 + 42 + 58 + 60) / 5 = 49.6$$

Resultado general:  Crítico-medio (49 / 100)

La región mantiene un patrón de desarticulación estructural, con avances formales de planificación, pero sin integración efectiva entre megaproyectos, ordenamiento y gobernanza.

**Tabla 26***Lectura interpretativa*

Grupo de factores	Situación	Evidencia combinada
Estructurales (D1–D3)	 Críticos	Falta de infraestructura y de conexión entre inversión privada y desarrollo urbano-rural. Los actores locales lo describen como “crecimiento impuesto”.
Institucionales y ambientales (D4–D5)	 Medios	Existen POT actualizados y marcos ambientales robustos, pero sin aplicación coordinada. Los talleres piden “menos papeles, más obras con sentido territorial”.

**Conclusión del Pre-Semáforo Integrado**

1. Los dos instrumentos convergen: tanto los datos técnicos como las percepciones sociales coinciden en que los megaproyectos avanzan sin una integración efectiva en la planeación local.
2. La escala cromática predominante es roja-amarilla, lo que refleja avances parciales pero fragmentados.

3. Las dimensiones con mayor distancia entre discurso y práctica son gobernanza y capital humano, seguidas de ordenamiento territorial.

4. Para migrar hacia zona verde, se requiere fortalecer:

- gobernanza intermunicipal (Urabá-Darién),
- ejecución de los instrumentos del POT,
- vinculación laboral y formativa local en los megaproyectos,
- sistemas de seguimiento participativo (mesas técnicas permanentes).

### **Visualización sugerida**

Un radar o matriz de calor cromática (rojo-amarillo-verde) con las cinco dimensiones mostraría que:

Desconexión estructural, Gobernanza y Capital humano permanecen en rojo.

Planeación y Gestión ambiental transitan hacia amarillo.

A partir de estas categorías, se construyó un pre-semáforo cualitativo derivado de las entrevistas, que complementa los hallazgos de los talleres y el análisis documental. Este pre-semáforo evalúa la percepción de los actores entrevistados sobre la articulación entre megaproyectos y planeación, utilizando el sistema de colores del resto de la tesis:

Este pre-semáforo cualitativo refuerza y profundiza los hallazgos de los capítulos anteriores.


La clasificación y sumatoria del sistema semáforo en la parte de entrevistas se basa en los mismos principios de ponderación y colores definidos para la base de indicadores, adaptando las dimensiones al análisis cualitativo (percepciones de actores) y cuantitativo (indicadores duros).




#### Escala de puntajes y colores

- 0–49: Rojo (bajo o crítico – deficiencias graves)
- 50–69: Amarillo (medio – avances parciales)
- 70–100: Verde (alto – procesos consolidados)

**Tabla 27**

*escala de puntajes*

Dimensión	Color	Explicación
Desconexión estructural	 Rojo	Persiste una brecha significativa entre el avance de los megaproyectos y la capacidad institucional de los municipios para gestionarlos de manera efectiva. La falta de articulación interinstitucional y de mecanismos de seguimiento impide traducir las inversiones en desarrollo sostenible y equitativo.

<p>Gobernanza fragmentada y débil participación</p>	<p> Rojo</p>	<p>La participación ciudadana continúa siendo limitada y predominantemente formal. La ausencia de espacios permanentes de concertación restringe la incidencia comunitaria en las decisiones estratégicas, lo que debilita la legitimidad de la gestión pública y fragmenta la gobernanza territorial.</p>
<p>Brechas en capital humano y débil articulación con lo local</p>	<p> Rojo</p>	<p>Los megaproyectos no generan un impacto sustantivo en el empleo local ni promueven procesos de formación pertinentes. La desconexión entre las iniciativas de gran escala y las capacidades endógenas refuerza modelos de desarrollo externos al territorio.</p>
<p>Instrumentos de planeación desarticulados de la realidad</p>	<p> Amarillo</p>	<p>Si bien existen POT y PDM actualizados, su implementación resulta limitada y poco adaptada al contexto real. El ordenamiento territorial se mantiene como un ejercicio principalmente técnico, sin una respuesta eficaz frente a la presión y transformaciones que imponen los megaproyectos.</p>

### Capítulo 3

#### **Prever Potenciales Impactos Derivados de los Megaproyectos de Infraestructura sobre la Configuración y Funcionalidad territorial.**

El presente capítulo constituye la fase integradora y conclusiva del análisis, en la cual se articulan los resultados obtenidos en los capítulos anteriores con el propósito de anticipar los impactos potenciales que los megaproyectos de infraestructura generan sobre la configuración y funcionalidad territorial de la región de Urabá. Este ejercicio busca interpretar las transformaciones derivadas de grandes obras, como los puertos de Antioquia y Pisisí, las vías Mar 1 y Mar 2, y los corredores logísticos estratégicos, no solo como intervenciones físicas en el territorio, sino como procesos estructurantes que modifican la dinámica económica, ambiental y social de los municipios involucrados.

A partir de los diagnósticos realizados en los capítulos 1 y 2, que evidenciaron brechas en planeación, infraestructura, servicios públicos y usos del suelo, este capítulo aplica la herramienta metodológica tipo “semáforo”, consolidando los pre-semáforos elaborados previamente en un modelo integral de evaluación territorial. Dicho modelo permite identificar los niveles de coherencia, articulación y preparación institucional de los municipios frente a las transformaciones que generan los megaproyectos, integrando tanto información cuantitativa como cualitativa.

Este capítulo cierra el análisis geoespacial, concentrando su enfoque en el municipio de Apartadó como territorio piloto, debido a su papel estratégico como nodo funcional y epicentro del desarrollo regional. En este sentido, el estudio profundiza en la brecha de servicios públicos, con especial atención en los sistemas de agua potable y saneamiento básico, variables críticas para la sostenibilidad urbana y la calidad de vida de la población. La revisión de la capacidad técnica, la infraestructura disponible y la articulación con los

instrumentos de planeación permite evaluar la vulnerabilidad del municipio ante los escenarios de expansión derivados de los megaproyectos.

Metodológicamente, el capítulo combina los resultados de los pre-semáforos con entrevistas a actores locales, revisión de planes de ordenamiento territorial (POT), planes maestros de acueducto y alcantarillado (PMAA) y planes de desarrollo municipal. La integración de estos insumos da lugar a una matriz de evaluación comparativa, que permite visualizar la coherencia territorial y las tensiones existentes entre la planificación normativa y la realidad operativa de los servicios públicos.

El propósito final de este capítulo es prever los efectos territoriales acumulativos y diferenciales de los megaproyectos sobre la estructura funcional y los sistemas de soporte urbano-regional, identificando oportunidades para fortalecer la gobernanza, la resiliencia institucional y la equidad en el acceso a los servicios. Asimismo, busca consolidar una visión prospectiva del territorio, donde las inversiones en infraestructura se entiendan como instrumentos de transformación sostenible, siempre que estén alineadas con la planificación, la capacidad de soporte ambiental y los derechos colectivos a un hábitat digno y equilibrado.

De esta forma, el capítulo 3 cierra el ciclo analítico de la tesis, articulando la dimensión técnica, territorial y social en una lectura integral del territorio. Su resultado es un modelo metodológico replicable para otros contextos regionales del país, orientado a evaluar la sostenibilidad territorial frente a los megaproyectos y las brechas estructurales en los servicios públicos, con énfasis en el agua y el saneamiento básico como pilares del desarrollo sostenible.

## Semáforo integrado – municipio de Apartadó

**Tabla 28**

*Variables consideradas*

Código	Variable	Fuente cartográfica / documental	Valor base (0-5)
V1	Coherencia del ordenamiento (clasificación vs ocupación efectiva)	Mapas de suelo urbano y expansión (CR02, CR01a)	2.0
V2	Cobertura y sostenibilidad de servicios públicos	Plano “Servicios públicos Apartadó.pdf”	2.3
V3	Gobernanza y planeación complementaria	POT 2021 – Sección “Instrumentos de Gestión y Planificación Complementaria”	2.8
V4	Gestión ambiental y riesgo	POT 2021 – Capítulo “Gestión del riesgo y estructura ecológica principal”	2.5

V5	Inclusión y equidad territorial	POT 2021 – “Tratamientos urbanísticos” y “Vivienda de interés social”	2.6
V6	Articulación con megaproyectos (Puerto Antioquia, Mar 1, Mar 2)	POT 2021 – “Movilidad y articulación regional”	3.0

Fuente: POT Apartadó (2011, Revisión 2021–2023), CORPOURABÁ, DNP, SIGOT, Superservicios.

### **Fundamentación del diagnóstico**

#### ***a. Coherencia del ordenamiento (V1):***

El POT vigente define 767 ha de suelo urbano y 1.268 ha de expansión, pero la ocupación efectiva supera las 3.700 ha, según observación satelital y los planos de expansión sur y norte. La expansión informal sobre la zona de “Variante Occidental” y el corredor del río Apartadó contradice la zonificación original de 2011.

Resultado: incoherencia entre lo planificado y lo ocupado.

→ Calificación: 2.0

#### ***b. Cobertura de servicios públicos (V2):***

El plano “Servicios públicos Apartadó.pdf” muestra redes consolidadas solo en la cabecera y el barrio Policarpa. En los suelos de expansión (Sur, El Reposo, Variante Occidental), la cobertura de acueducto es inferior al 40% y de alcantarillado apenas 35%, lo que indica desarrollo sin habilitación previa.

Resultado: cobertura deficiente y limitada sostenibilidad.

→ Calificación: 2.3

***c. Gobernanza y planeación (V3):***

El POT 2021 introduce instrumentos modernos: Planes Zonales, UAU, Reajuste de tierras y Anuncio de Proyecto, pero ninguno se ha ejecutado a la fecha. De 28 planes parciales aprobados, solo 6 se encuentran en desarrollo.

Resultado: alta capacidad normativa, baja implementación.

→ Calificación: 2.8

***d. Gestión ambiental y riesgo (V4):***

El 43% del territorio corresponde a suelos de protección o amenaza alta (rondas hídricas, DRMI Serranía de Abibe, cuenca río León). Sin embargo, hay ocupación en zonas de inundación —especialmente en San Fernando y Policarpa—, evidenciando falta de control.

Resultado: el POT reconoce la estructura ecológica, pero la gestión territorial no la protege efectivamente.

→ Calificación: 2.5

***e. Inclusión territorial (V5):***

La expansión urbana favorece zonas privadas de alta rentabilidad, mientras los asentamientos populares (El Reposo, Churidó) no acceden a equipamientos equivalentes. La cartografía de tratamientos urbanísticos evidencia concentración del desarrollo en suelos de “Desarrollo Tipo 1”, con poca integración social.

Resultado: desigualdad espacial en la consolidación urbana.

→ Calificación: 2.6

**f. Integración con megaproyectos (V6):**

El POT menciona explícitamente los corredores logísticos Autopista al Mar 1 y 2, el Ferrocarril de Antioquia y los puertos Antioquia y Pisisi como ejes de articulación. Sin embargo, no existen Planes Zonales o Macroproyectos que los vinculen al ordenamiento local, lo que convierte la articulación en “nominal”.

Resultado: reconocimiento formal sin integración funcional.

→ Calificación: 3.0

**3. Cálculo del Índice Integrado (IIT-Apartadó)**

$$\begin{aligned} IIT &= (V1 \times 0.20) + (V2 \times 0.15) + (V3 \times 0.15) + (V4 \times 0.15) + (V5 \times 0.15) + (V6 \times 0.20) \\ IIT &= (2.0 \times 0.20) + (2.3 \times 0.15) + (2.8 \times 0.15) + (2.5 \times 0.15) + (2.6 \times 0.15) + (3.0 \times 0.20) \\ IIT &= 2.53 \end{aligned}$$

4. Resultado: ● Integración Media (IIT = 2.5)

**Interpretación:**

Apartadó reconoce los megaproyectos en su POT como catalizadores del desarrollo regional, pero no logra integrarlos territorialmente con la estructura urbana, ambiental ni de servicios. El crecimiento urbano responde más a la presión inmobiliaria y a la localización estratégica de los puertos que a una planificación efectiva.

**Tabla 29***Síntesis territorial*

Dimensión	Nivel	Descripción
Ordenamiento	● Bajo	Expansión no planificada; contradicciones entre zonificación y realidad.
Servicios públicos	● Bajo	Falta de redes básicas en suelo de expansión.
Gobernanza	● Medio	Instrumentos normativos modernos sin ejecución.
Gestión ambiental	● Medio	Reconocimiento formal de amenazas sin control territorial.
Inclusión social	● Medio	Desigualdad en acceso a vivienda y equipamientos.
Megaproyectos	● Medio	Articulación declarativa; sin proyectos operativos de integración.

## **Conclusión General**

Apartadó, siendo el epicentro económico de la región de Urabá, presenta un modelo de crecimiento funcionalmente conectado con los megaproyectos, pero estructuralmente desconectado de los principios del desarrollo sostenible (ODS 9, 11 y 13).

La planeación reconoce los proyectos de infraestructura, pero no los incorpora en el diseño urbano, ni los vincula con el fortalecimiento de servicios, espacio público o gobernanza local.

### **Conclusión clave del semáforo:**

El análisis del semáforo evidencia que los megaproyectos se comportan como *motores exógenos* del desarrollo en Apartadó, no como *habilitantes internos* del territorio.

### **Semáforo piloto de Apartadó**

Fuente: POT 2011 y revisión 2021–2023; talleres participativos 2024; entrevistas a actores clave; pre-semáforo de indicadores.

### **Objetivo del semáforo**

Evaluar de forma integrada la coherencia entre el ordenamiento territorial, la ejecución de los planes parciales, la oferta de vivienda VIS y la articulación con los megaproyectos regionales (Puerto Antioquia, Puerto Pisisi, Autopistas Mar 1 y Mar 2), incorporando las percepciones ciudadanas y técnicas recogidas en talleres e instrumentos previos.

## Dimensiones e indicadores

**Tabla 30**

*Dimensiones e indicadores*

Dimensión	Indicadores observados	Peso (%)	Fuente principal
D1. Clasificación y usos del suelo	Coherencia POT–ocupación real; zonificación rural/urbana; equilibrio de usos	20	Cartografía POT (CR01a, CR02); talleres
D2. Planes parciales y provisión de vivienda (VIS)	Avance de planes, cantidad y localización de VIS, dotaciones y cargas urbanísticas	20	“Planes parciales Apartadó.pdf”, entrevistas, POT 2021
D3. Servicios públicos y equipamientos	Cobertura efectiva de acueducto, alcantarillado, energía; localización de parques y dotaciones	15	Plano de servicios públicos, POT 2021
D4. Gobernanza y gestión del suelo	Aplicación de instrumentos (UAU, plusvalía, APP); articulación interinstitucional	15	Entrevistas y talleres

D5. Participación y cohesión social	Inclusión de comunidades, mecanismos de concertación, legitimidad del POT	15	Talleres comunitarios y entrevistas
D6. Articulación con megaproyectos regionales	Integración funcional de los megaproyectos en la estructura urbana y económica	15	POT 2021, entrevistas, diagnósticos regionales


### 3. Escala cromática y puntuación





0–49 =  Crítico · 50–69 =  Intermedio · 70–100 =  Adecuado


*(Escala unificada con la matriz regional de indicadores cualitativos y cuantitativos.)*

### 4. Resultados del piloto

**Tabla 31**  
*resultados del piloto*

Dimensión	Puntaje (0–100)	Color	Interpretación
D1. Clasificación y usos del suelo	45		Expansión urbana desbordada: 3 700 ha ocupadas frente a 767 ha definidas como urbanas. Suelo de

			expansión sur y variante occidental urbanizados sin servicios.
D2. Planes parciales y vivienda VIS	52		28 planes aprobados, solo 6 en ejecución. Bajo porcentaje de VIS (< 25 %). Carencia de parques y vías internas articuladas.
D3. Servicios públicos y equipamientos	48		Cobertura < 40 % en acueducto y 35 % en alcantarillado en zonas nuevas. Equipamientos concentrados en el casco central.
D4. Gobernanza y gestión del suelo	55		POT incorpora instrumentos modernos, pero sin aplicación efectiva; participación débil en decisiones de suelo.
D5. Participación y cohesión social	50		Talleres muestran percepción de “planeación impuesta”; poca apropiación comunitaria del POT.

D6. Articulación con megaproyectos regionales	58		Reconocimiento formal de los proyectos viales y portuarios, pero sin mecanismos de integración física ni económica.
---	----	---	---

### 5. Índice integrado del semáforo piloto


$$IIT_{\text{Apartado}}' = (45 \times 0.20) + (52 \times 0.20) + (48 \times 0.15) + (55 \times 0.15) + (50 \times 0.15) + (58 \times 0.15) = 51.9$$

$$IIT_{\text{Apartado}} =$$

$$(45 \times 0.20) + (52 \times 0.20) + (48 \times 0.15) + (55 \times 0.15) + (50 \times 0.15) + (58 \times 0.15) =$$

$$\mathbf{51.9} \text{ } IIT_{\text{Apartado}}'$$

$$= (45 \times 0.20) + (52 \times 0.20) + (48 \times 0.15) + (55 \times 0.15) + (50 \times 0.15) + (58 \times 0.15) = 51.9$$

Resultado global:  Integración Media-Baja (51 / 100)

### 6. Lectura interpretativa

1. Clasificación del suelo: los mapas CR01a y CR02 confirman expansión no planificada sobre suelos rurales productivos y áreas de protección hídrica del río Apartadó.

2. Planes parciales y VIS: los talleres señalaron desconfianza por falta de ejecución y por la escasa oferta de VIS; la población percibe que los proyectos benefician a desarrolladores más que a las comunidades.

3. Equipamientos y conectividad: la cartografía de servicios muestra una infraestructura concentrada y sin conexión efectiva con los nuevos sectores urbanos;

los accesos al futuro eje logístico (variante occidental) carecen de vías complementarias.

4. Gobernanza: los instrumentos del POT 2021 (planes zonales, macroproyectos) permanecen en fase documental; los funcionarios locales reconocen limitaciones técnicas y de financiamiento.

5. Participación: los actores de talleres y entrevistas reclaman un proceso “reactivo” más que participativo.

6. Megaproyectos: Apartadó funge como epicentro de la cadena logística, pero no logra que los beneficios de los megaproyectos se traduzcan en mejoras urbanas, ambientales ni sociales.

## **7. Conclusiones del semáforo piloto**

El índice de 51,9 / 100 ubica a Apartadó en una zona amarilla-crítica, donde existen esfuerzos de planificación, pero la articulación con los megaproyectos sigue siendo más de discurso que de implementación.

Los resultados reflejan lo expresado por los participantes de talleres y entrevistas: “la ciudad crece hacia donde llegan los inversionistas, no hacia donde el POT orienta”.



Para pasar a zona verde, el municipio debe:

1. Ejecutar efectivamente los planes parciales con criterios de VIS, equipamientos y movilidad.
2. Implementar instrumentos de gestión del suelo (plusvalía, UAU, cooperación público-privada).
3. Priorizar la infraestructura básica antes de habilitar nuevos suelos de expansión.
4. Fortalecer mesas de articulación interinstitucional que integren Alcaldía, Puerto Antioquia, constructores y comunidad.

## 8. Representación gráfica sugerida

**Tabla 32**

*sugerencia de representación grafica*

Color	Intervalo	Significado
 0-49	Riesgo alto, desarticulación estructural	
 50-69	Avances parciales, integración media-baja	

<p>■ 70– 100</p>	<p>Integración efectiva, habitantes consolidados</p>	
----------------------	--	--

Posición de Apartadó: ■ ≈ 52

## **Gestión Organizada del Suelo de Expansión Urbana en el Municipio de Apartadó**

### **El Desafío de Crecer sin Colapsar**

El Municipio de Apartadó, como epicentro de desarrollo en Urabá, se encuentra en un momento complejo y dinámico de su crecimiento: la gestión del suelo de expansión urbana. Este suelo representa la promesa de futuro en la solución de problemas estructurales para sus habitantes, como de déficit habitacional, la expansión de la infraestructura de servicios públicos y la recuperación y saneamiento de la cuenca del río Apartadó, pero también el mayor riesgo de desorden territorial, social y financiero si su desarrollo no se alinea estrictamente con los principios de la Ley 388 de 1997.

El objetivo de este aparte es analizar las condiciones actuales y proponer al final acciones para posibilitar el desarrollo del suelo de expansión, con base en la capacidad real de los sistemas de servicios públicos (acueducto y alcantarillado) y proponer una herramienta de gestión que garantice un crecimiento sostenible y equitativo.

### **Marco normativo y la primacía de la planificación municipal**

El primer paso hacia un desarrollo organizado es reconocer el rol del municipio como el ordenador del territorio y ejercer carácter ineludible de la dirección.

La Responsabilidad Ineludible del Municipio. La Constitución Política de Colombia (*Art. 311. Le asigna la Competencia a los municipios para ordenar el desarrollo del territorio y prestar servicios públicos.*) es el punto de partida: le corresponde al municipio, como ente fundamental, "ordenar el desarrollo de su territorio" y "prestar los servicios públicos que determine la Ley". Esta función no es delegable y convierte al alcalde y al Concejo en los Rectores del Territorio. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Este mandato se materializa a través de los principios de ordenamiento territorial definidos por la Ley 388 de 1997:

1. Prevalencia del Interés General sobre el Particular: Las decisiones sobre el uso del suelo deben beneficiar a la colectividad antes que a los intereses individuales de un propietario o urbanizador. *Arts. 2, 3 y 6: Prevalencia del interés*  
*Arts. 2, 3 y 6: Prevalencia del interés general, función social y ecológica de la propiedad, y distribución equitativa de cargas y beneficios* (Congreso
2. Función Social y Ecológica de la Propiedad: El suelo no se valora solo por su uso privado, sino por la obligación de garantizar que su desarrollo no cause daño ambiental ni comprometa el bienestar social (como la disponibilidad de agua).
3. Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios: Este principio es el mecanismo de financiación de la expansión. Quienes se benefician de la valorización del suelo (al poder urbanizar) deben asumir los costos de la infraestructura que hace posible esa valorización.

Desde allí la importancia que reviste para un crecimiento ordenado y ambientalmente sostenible, instrumentos de planeación como POT, Plan Maestro de Acueducto (PMAA) y el Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR).

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) define *dónde* se puede crecer, pero es el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado (PMAA) el que define *cuándo* y *cómo* hacerlo, es él es el soporte técnico a largo plazo (20-30 años) exigido para sustentar la expansión; según se extrae de la Resolución CRA 151 de 2001: “*Obligatoriedad de planes maestros para garantizar la viabilidad técnica y financiera de la prestación del servicio*” (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2001). El PMAA es el documento que define el perímetro sanitario, que es la línea técnica que certifica la capacidad y obligación de prestación del servicio y garantiza la articulación con el POT. Si el PMAA no está actualizado y armonizado, cualquier decisión de expansión pierde su piso técnico y legal.

El POIR, desde la importancia que reviste para el crecimiento ordenado y ambientalmente sostenible, aunque depende directamente del prestador de los servicios públicos básico, es el instrumento que determina el alcance de Corto a Mediano Plazo que guía la ejecución de inversiones en acueducto y alcantarillado, alineado con el periodo tarifario (generalmente a 5 años).

### **Instrumentos de Soportes de la Necesidad de Expansión Urbana, su Objetivo, Alcance y Periodo.**

**Tabla 33**

*Instrumento, objetivos, alcance y horizonte*

Instrumento	Objetivo Principal	Alcance	Horizonte
-------------	--------------------	---------	-----------

PMAA	Planificación Territorial (¿Dónde crecer?)	Define el modelo de expansión urbana y su soporte de servicios a largo plazo.	20 a 30 años
POIR	Planificación Financiera (¿Cuánto cuesta la operación?)	Justifica las inversiones reguladas de la ESP para calcular las tarifas.	5 años (periodo tarifario)

El POIR no puede sustituir al PMAA como soporte para la expansión urbana porque solo se enfoca en las necesidades de inversión para el corto y mediano plazo (5 años) dentro de las áreas que la ESP está dispuesta a servir. No tiene la visión integral y a largo plazo que requiere el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) mientras que el PMAA proyecta la infraestructura para 20-30 años

### **Análisis de riesgo: la expansión descontrolada de Apartadó**

La revisión de los datos del sistema de servicios públicos revela una disparidad crítica que, de ser ignorada, llevará al Municipio de Apartadó a una crisis de prestación de servicios públicos generalizada.

#### **Tabla 34**

*Análisis de Riesgo:*

Indicador Técnico	Caudal	Consecuencia para la Planificación
-------------------	--------	------------------------------------

Capacidad Actual de Producción de la Planta potabilización agua potable (PPAP)	400 litros por segundo (l/s)	Este es el límite real y actual del crecimiento.
Producción PPAP	340 l/s	El sistema opera con este caudal para los usuarios actuales.
Caudal concesionado fuente río Apartadó	423 l/s en condiciones normales	
Caudal pozo profundo, fuente alterna	58 l/s	Apoya la fuente superficial en condiciones de contingencias.
Demanda Proyectada de Suelo de Expansión (Planes Parciales)	593,32 l/s	La demanda de los desarrollos proyectados excede la capacidad existente.
Déficit de Capacidad	193,32 l/s	Es la cantidad de agua que faltará para atender a los nuevos y usuarios existentes si se aprueba todo a la vez.

Este análisis permite indicar que la prioridad absoluta del municipio debe ser cerrar la brecha mediante la ampliación de la infraestructura antes de permitir el desarrollo masivo, de no hacerlo, se vulnera los principios de calidad y continuidad en la prestación del servicio, conforme lo regula la Ley 142 de 1994. La expansión urbana incontrolada y sin soporte técnico genera un efecto que se puede denominar "canibalismo urbano": el desarrollo de unos pocos termina deteriorando la calidad de vida de toda la población.

### **La Crisis por la Ausencia de un PMAA Sólido**

Si el municipio de Apartadó, continua el desarrollo del suelo de expansión o si omite el control para impedir el desarrollo urbanístico en suelo rural, sin un PMAA vigente, actualizado y técnicamente robusto, se enfrenta a:

1. Ilegalidad de las Decisiones de los tipos de Suelo: El PMAA es un documento técnico soporte de la viabilidad de la infraestructura. Si no existe, la clasificación de suelo de expansión en el POT carece de fundamento sectorial, lo que hace al POT vulnerable a demandas por falta de armonización, esta argumentación se realiza conforme a la regulación que se realiza desde el Decreto 1077 de 2015, Art. 24: Obligatoriedad de armonización entre POT y planes sectoriales.
2. Imposibilidad de Exigir Cargas Mayores: Al no haber un documento técnico a 20 años que proyecte la necesidad de una obra específica de gran impacto, aunque se cuente con el POIR y el Plan de Inversiones de la empresa Aguas Regionales EPM, el municipio pierde la herramienta legal para exigir que el urbanizador la financie. Esto debilita el principio de Distribución Equitativa de Cargas.

Si el municipio habilita áreas de expansión sin el soporte del PMAA, está asumiendo la responsabilidad de:

- a) Garantizar las inversiones faltantes por fuera del POIR (generalmente con recursos propios).
  - b) Asumir el riesgo de inviabilidad urbanística.
3. Riesgo Financiero de La empresa prestadora del servicio (E.S.P.) se ve obligada a improvisar, asumiendo inversiones costosas a corto plazo sin tenerlas proyectadas en el Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR), lo que puede generar el alza de la tarifa que pagan todos los usuarios.

### **Consecuencias de la aprobación descontrolada**

El crecimiento de un municipio basado únicamente en la iniciativa urbanística y sin un PMAA formal lleva inevitablemente al desarrollo insostenible:

1. Racionamiento y Déficit de Calidad: La nueva población genera una demanda que la infraestructura no prevista (sin un PMAA) no puede soportar, afectando la calidad y continuidad del servicio en los barrios existentes.
  2. Riesgo Ambiental y Sanitario: La falta de planificación en alcantarillado resulta en un déficit en el transporte y en el tratamiento de aguas residuales, lo que incrementa la contaminación de las fuentes hídricas.
  3. Inseguridad Jurídica: Se genera un conflicto constante entre el municipio (que quiere expandirse para recaudar predial y responder al déficit habitacional y la ESP (que se niega a expedir la factibilidad por falta de soporte técnico y financiero a largo plazo).

En resumen, el municipio tiene la obligación de suspender o condicionar las expansiones urbanas hasta que se formule el PMAA, para no vulnerar el principio de la prestación eficiente y sostenible de los servicios públicos, aunque esta limitación es el principal punto de fricción en la planificación territorial.

Los nuevos desarrollos carecerán de la infraestructura adecuada (vías, transporte, servicios). El Municipio se desarrollará por "manchas" desconectadas y de baja calidad de vida, un incumplimiento directo del objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

### **Herramienta de Gestión para Apartadó: el Mecanismo de Desarrollo Condicionado.**

Para superar el déficit y garantizar un desarrollo organizado, el Municipio de Apartadó debe formalizar un mecanismo de desarrollo condicionado y programado que utilice el Plan Parcial (PP) como su instrumento ejecutor.

El principio central es que el PMAA debe ser el que dicte la velocidad del desarrollo, trasladando la carga de inversión a los urbanizadores.

**Tabla 35**

*Fases del Mecanismo (Articulación PMAA - Plan Parcial)*

Fase	Actividad	Fundamento Normativo	Descripción Detallada de la Tarea
1.	Factibilidad Condicionada y Cuantificación de Cargas	Ley 388/97 (Art. 37,38 y 45), Dcto. 1077/2015 (Título 6, Capítulo 1 sobre licencias urbanísticas)	La E.S.P. emite una factibilidad Condicionada.  Esta factibilidad exige al urbanizador cuantificar y financiar las obras de infraestructura primaria (Ej: tramo de red matriz, EBAR, o aporte a la ampliación de planta) necesarias para superar el déficit de la infraestructura generada por su proyecto.

2.	Instrumentación Formal de la Carga Urbanística	Ley 388/97 (Art. 37,38 y 45),, Acuerdos POT	Las obras extraordinarias definidas en la fase 1 se incorporan como Cargas Urbanísticas en el Acuerdo de Adopción del Plan Parcial. Esto asegura que la obligación de construir la infraestructura pase a ser un requisito legal para el desarrollo del suelo.
3.	Garantía y Ejecución de las Obras	Ley 142/94 ( Art. 14. Rol de la E.S.P. como Guardián)	El municipio exige las garantías suficientes para asegurar la ejecución de las obras. El urbanizador debe construir la infraestructura bajo la supervisión técnica rigurosa de la E.S.P., incluyendo las pruebas de funcionamiento (presión, caudal, calidad).
4.	Recepción Técnica y Habilitación del Suelo	Dcto. 1077/2015. Título 6, Capítulo 1 (Requisito de Licencia)	Una vez finalizadas y aprobadas las pruebas, la E.S.P. recibe formalmente los activos de infraestructura (redes, EBAR) y solo en ese momento otorga el certificado de Disponibilidad Inmediata de Servicios Públicos.

### **La planeación como acto de responsabilidad pública.**

El desarrollo organizado del suelo de expansión en el Municipio de Apartadó es el reflejo de una administración municipal que prioriza la ley y la sostenibilidad sobre la presión del corto plazo.

La planificación urbana es un compromiso ético y una obligación legal. El municipio de Apartadó, como rector del ordenamiento territorial, tiene la herramienta más poderosa: el control de la infraestructura y el control de las licencias de construcción.

La única forma responsable de proceder es utilizando el Mecanismo de Desarrollo Condicionado:

- Frenar el crecimiento que no está financiado.
- Obligar a que el inversor asuma la carga extraordinaria que su proyecto genera, materializando el principio de Distribución Equitativa de Carga
- Asegurar que cada nuevo habitante en la expansión cuente con agua potable y saneamiento, sin comprometer la calidad de vida de los habitantes actuales.
- Solo bajo este rigor técnico y legal, el municipio de Apartadó podrá transformarse de manera sostenible, garantizando que su ambición de crecimiento se convierta en bienestar y no en crisis urbana.

### **Proyectos Estratégicos y Articulación de Actores**

La gestión del Municipio de Apartadó, en materia de servicios públicos, acueducto y alcantarillado, se fortalece con proyectos relevantes, formulados por Aguas Regionales EPM E.S.P, como prestador de los servicios de acueducto y alcantarillado, y que pretenden la

participación de múltiples actores, estos como esperanza de un crecimiento ordenado y ambiental y socialmente sostenible:

Proyecto Sable: Iniciativa relevante, financiada, en planeación y diseño, por la Gobernación de Antioquia. Busca definir fuente de captación y diseñar la infraestructura para suplir las demandas de agua potable futuras del Municipio de Apartadó y el distrito de Turbo, entes territoriales de mayor incidencia en el desarrollo portuario; demostrando un asomo de visión regional.

PTAR y Pozo Adicional: La empresa prestadora ha formulado estos proyectos, en calidad de soporte técnico, al Municipio de Apartadó, para mejorar el saneamiento, aumentar la resiliencia hídrica y la recuperación de la cuenca del río Apartadó. Se pretende la financiación de estas obras con Aportes Bajo Condición (ABC), de tal forma que no afectan la tarifa, representando una estrategia de financiación sin trasladar la carga financiera inmediata a los usuarios.

Ruta del saneamiento Apartadó: Se formula el proyecto de construcción de colectores en el territorio consolidado, propendiendo sanear y recuperar la cuenca del río Apartadó, con la eliminación de los vertimientos existentes.

Colector Sur: Es la solución en materia de saneamiento para las zonas de expansión urbana de este sector y es el área de expansión más grande del Municipio. Aún no cuenta con diseños ni fuente de financiación, pese a tener 26 planes parciales aprobados por el Municipio de Apartadó, lo que muestra la falta de coordinación, articulación y cumplimiento normativo por parte del ente territorial.

Recomendaciones específicas para el municipio de Apartadó según la aplicación de la metodología de medición tipo semáforo

## Recomendaciones Específicas como Resultado de la Aplicación del Semáforo Piloto

A partir del análisis del habilitante para el desarrollo, ordenamiento territorial; desarrollado en coherencia con el objetivo general de proponer un modelo de evaluación de los habilitantes para el desarrollo, aplicable a los municipios de la región de Urabá, se revisaron los principales instrumentos, POT, PDT, PMAA y POIR, en clave de su articulación con los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Este proceso permitió avanzar en los objetivos específicos mediante el análisis del estado de implementación de dichos instrumentos, la identificación de brechas en el uso del suelo, la cobertura de servicios y la conectividad regional, así como la previsión de impactos derivados de megaproyectos estratégicos como el sistema portuario y las vías 4G.

La aplicación del medidor tipo semáforo al Municipio de Apartadó, como piloto, permitió, dado el contexto de oportunidades y retos, integrar estos hallazgos y estructurar recomendaciones agrupadas en tres ejes estratégicos:

1. Planificación del recurso hídrico y del saneamiento básico.
2. Fortalecimiento de la gestión y aplicación de las cargas urbanísticas.
3. Integración del crecimiento poblacional con la ejecución y proyección de los megaproyectos.

### ***1. Planificación del recurso hídrico y saneamiento***

La prioridad del municipio debe ser legitimar la expansión y garantizar la prestación eficiente de servicios, cerrando la brecha en la infraestructura de agua potable y saneamiento.

**Tabla 36**

*Recomendaciones específicas – aplicación semáforo piloto Apartadó*

RECOMENDACIÓN	JUSTIFICACION	FUNDAMENTO
---------------	---------------	------------

Diseñar, adoptar e implementar de manera urgente el plan maestro de acueducto y alcantarillado (PMAA)	El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) establece que la planificación del territorio debe estar articulada con instrumentos sectoriales, y el PMAA es el soporte técnico en un horizonte mínimo a 15 años, exigido para sustentar la expansión de infraestructura y está en su relación y necesidad con la expansión urbana.	Resolución CRA 151 de 2001, Artículo 2.4.2.7, modificado por la Resolución CRA 162 de 2001
	Se vulnera la disposición de armonización del POT	Decreto 1077 de 2015
Suspender la aprobación de nuevos planes parciales de Desarrollo (PPD)	La demanda proyectada de servicios para los PPD excede la capacidad actual de producción, generando un déficit. De continuar aprobando PPD, sin capacidad instalada incurre	Ley 142 de 1994

	<p>en el riesgo de "canibalismo urbano" y compromete la calidad y continuidad de los servicios.</p>	
<p>Priorizar la inversión o gestionar los recursos necesarios para la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y colectores faltantes</p>	<p>La PTAR esta incluida como un proyecto estratégico, para la recuperación y saneamiento de la cuenca del rio Apartadó. La construcción de colectores, especialmente el de la zona sur, está en clave de posibilitar el desarrollo en áreas de expansión y dentro de esto la solución para proyectos VIS y VIP.</p>	
<p>Cuantificar y priorizar la inversión económica del diseño del PMAA dentro del marco fiscal del Municipio</p>	<p>El desarrollo del suelo de expansión podría resultar inviable y fiscalmente imprudente sin el diseño y cuantificación de su soporte esencial: el PMAA. Es imperativo que</p>	<p>Ley 388/97 y Decreto 1077 de 2015 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio</p>

	<p>el PMAA, cuyo diseño demanda inversión, se articule de inmediato al Marco Fiscal de Mediano Plazo del municipio; esto es fundamental porque el PMAA cuantifica el costo real de la expansión de la infraestructura mínimo a 15 años y es necesario para que suelo de expansión sea urbanizable al contar con garantía de servicios públicos.</p>	
<p>Priorizar la Financiación y Ejecución de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) y Colector de aguas residuales - Sur</p>	<p>El POT, acuerdo N 001 de 2023 determina la PTAR como un proyecto estratégico para el saneamiento de la cuenca del río Apartadó y el Plan de Desarrollo (2025-2027), que guía la inversión para el corto plazo, ratifica la PTAR como un hecho</p>	<p>Acuerdo Municipal 001 2023. Plan de desarrollo 2025-2027.</p>

	<p>determinante y proyecto estratégico. El Colector Sur es la solución clave para el desarrollo de esta zona de expansión, la más grande del municipio. Su ejecución debe avanzar con urgencia mediante figuras de Aportes Bajo Condición para no afectar la tarifa o mediante la Movilización de Recursos del Sistema General de Regalías (SGR), dada la priorización de proyectos ambientales y el cumplimiento de las obligaciones del PDET.</p>	
--	---	--

## 2. Fortalecimiento de la gestión y aplicación de cargas urbanísticas

El municipio debe asumir su rol como "Rector del Territorio" (C.P. Art. 311) para asegurar que el desarrollo se financie con la plusvalía que este genera.

RECOMENDACIÓN	JUSTIFICACION	FUNDAMENTO
---------------	---------------	------------

<p>Implementar mecanismo de desarrollo condicionado (MDC)</p>	<p>El MDC determina el Plan Parcial como instrumento ejecutor, para llevar al urbanizador a cuantificar y financiar la infraestructura primaria extraordinaria que su proyecto requiera. Esto es esencial para materializar el principio de Distribución Equitativa de Cargas,</p>	<p>Ley 388 de 1997.</p>
<p>Inspeccionar, vigilar, controlar y verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de construcción de VIS/VIP</p>	<p>El POT exige que del área útil residencial en PPD se destine un porcentaje a VIS/VIP, dado el Déficit Cuantitativo de estas viviendas. La administración debe garantizar que este suelo sea habilitado y usado efectivamente para la reubicación de familias en alto riesgo y la atención a población vulnerable, conforme al nuevo suelo de</p>	<p>Ley 388 de 1997. Acuerdo municipal 001 2023.</p>

	Desarrollo definido en el POT.	
--	--------------------------------	--

### 3. Integración del crecimiento poblacional y los megaproyectos

El modelo de desarrollo de Apartadó debe articular las proyecciones demográficas derivadas de los megaproyectos con un enfoque territorial equitativo.

RECOMENDACIÓN	JUSTIFICACION	FUNDAMENTO
Priorizar la Inversión en infraestructura en servicios públicos, en Suelo de expansión, para posibilitar el desarrollo de proyectos de construcción de VIS/VIP	La proyección de crecimiento poblacional para el año 2040, se debe, entre los principales factores identificados, a la atracción de población por el desarrollo portuario y las Vías 4G. lo que generara una mayor demanda en materia de vivienda y servicios; para responder a este reto la inversión en infraestructura de servicios públicos debe tener priorización en los suelos de expansión y garantizar desde allí la construcción	Acuerdo municipal 001 de 2023.

	de VIS/VIP, especialmente para la población vulnerable y las familias a reubicar, evitando la segregación socioespacial.	
Articular Planes Parciales con el diseño e implementación de un sistema de movilidad sostenible	los PPD deben integrarse a la red peatonal y de ciclorrutas propuestas por el POT. Esto es estratégico para mitigar el impacto de la carga vehicular de los megaproyectos y cumplir con la pirámide invertida de la movilidad, priorizar peatones y transporte público	Acuerdo municipal 001 de 2023.
Garantizar la Continuidad a las vías proyectadas, según la planeación de movilidad integral, de tal forma que se garantice una conectividad inteligente y sostenible	El modelo de ocupación se apoya en los ejes determinados en el POT. La aprobación de PPD y la construcción del colector Sur debe estar supeditada a garantizar la continuidad de estas vías,	Acuerdo municipal 001 de 2023.

	evitando que la expansión genere nuevas barreras de conectividad y congestión en el futuro	
--	--	--

### Conclusiones Generales

La evidencia analizada demuestra que la articulación entre los instrumentos de ordenamiento territorial y los megaproyectos de infraestructura en Urabá es parcial, fragmentada y, en la mayoría de los municipios, insuficiente para fortalecer los habilitantes del desarrollo sostenible. Aunque existe un marco normativo robusto, sustentado en la Ley 388 de 1997 y complementado por los PDM, PMAA y POIR, su nivel de implementación efectiva es bajo, y la actualización normativa presenta rezagos críticos en gran parte del territorio.

En el caso piloto de Apartadó, el capítulo 3 confirma que, a pesar de ser el municipio con mayor capacidad institucional y el nodo estratégico de la red logística regional, la articulación entre su POT (2022), el PDM y los instrumentos sectoriales sigue siendo incompleta. Los megaproyectos como Puerto Antioquia, Puerto Pisisí y las vías Mar 1 y Mar 2 aparecen mencionados de forma parcial o tangencial, pero no se integran como determinantes reales en la planificación del uso del suelo, los sistemas de movilidad, ni en la proyección de cargas urbanas asociadas a servicios públicos, especialmente agua potable y saneamiento básico. Esto confirma que la planeación territorial aún no actúa como plataforma anticipatoria del crecimiento y del impacto de las obras estratégicas.

Del análisis comparativo con los demás municipios de Urabá y Bajo Atrato se concluye que la región enfrenta tres brechas estructurales:

### 1. Brecha normativa e institucional

Los POT/PBOT/EOT presentan entre 10 y 25 años de desactualización. Esta obsolescencia impide que los instrumentos reconozcan las dinámicas reales del territorio, como la presión inmobiliaria, los nuevos flujos logísticos y las tensiones socioambientales derivadas de los megaproyectos. La articulación entre POT y PDM es débil y, en muchos casos, meramente declarativa.

### 2. Brecha física y de infraestructura urbana

Las deficiencias en cobertura y capacidad de servicios públicos —agua, saneamiento, drenaje, gestión de residuos— constituyen el talón de Aquiles del ordenamiento territorial. La evidencia del capítulo 3 muestra que la expansión urbana real ocurre por fuera de las áreas planificadas, y que los sistemas técnicos (PMAA, POIR) no están alineados con las proyecciones de crecimiento poblacional y logístico. Sin la infraestructura mínima, la llegada de megaproyectos no se traduce en bienestar ni en condiciones dignas de habitabilidad.

### 3. Brecha de conectividad y articulación regional

Las mejoras puntuales derivadas de los megaproyectos no han generado una conectividad regional integral. Persisten municipios aislados, corredores rurales sin integración funcional y accesos precarios que impiden que los beneficios de la inversión lleguen más allá de los enclaves logísticos. La conectividad sigue siendo desigual, reforzando la fragmentación territorial.

El modelo de evaluación propuesto demuestra ser una herramienta metodológica viable para analizar el estado del ordenamiento territorial en contextos de alta presión por megaproyectos estratégicos. La aplicación al municipio de Apartadó permitió identificar fortalezas, brechas y oportunidades de mejora, así como evidenciar la utilidad del enfoque territorial como habilitante del desarrollo sostenible.

Si bien el estudio se concentra en un territorio piloto, el modelo presenta un alto potencial de replicabilidad en otros municipios con características similares, siempre que se ajuste a sus particularidades normativas, institucionales y territoriales. Las limitaciones identificadas se relacionan principalmente con la disponibilidad de información y la escala de análisis, aspectos que constituyen líneas futuras de investigación.



## Referencias

Agencia de Renovación del Territorio. (2022). *Datos de cobertura de acueducto y alcantarillado en Urabá–Darién*. Recuperado de <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co>

Alcaldía de Apartadó. (2023). *Informe de gestión de evaluación y monitoreo del PTS*. <https://www.apartado-antioquia.gov.co/loader.php?idFile=2867&lFuncion=descargar&lServicio=Tools2&lTipo=descargas>

Alcaldía de Apartadó. (2024). *Análisis integrado de la planificación territorial de Apartadó*. Apartadó, Colombia: Alcaldía de Apartadó.

Alcaldía de Carepa. (s.f.). *Cobertura de alcantarillado en Carepa*. Recuperado de <https://www.carepa-antioquia.gov.co>

Alcaldía de San Pedro de Urabá. (2023). *Cobertura de alcantarillado en San Pedro de Urabá*. Recuperado de <https://www.sanpedrodeuraba-antioquia.gov.co>

Alcaldía de Turbo. (2024). *Análisis integrado de la planificación territorial del Distrito de Turbo*. Turbo, Colombia: Alcaldía de Turbo.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. (s.f.). *Componente general POT*. <https://www.sdp.gov.co>

Alcaldía Municipal de Acandí. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Acandí Unido, Emprende, Vive y Progresa”*. Acandí, Chocó: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Acandí. (s.f.). *Revisión general y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) 2020–2031*. Acandí, Chocó: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Apartadó. (2022). *Acuerdo Municipal N.º 023 de 2022*. Apartadó, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Apartadó. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal “Apartadó ciudad líder 2024–2027”*. Apartadó, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Arboletes. (2024a). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Arboletes, un gobierno para todos”*. Arboletes, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Arboletes. (2024b). *Proyecto N.º 003 de abril 30 de 2024*. Arboletes, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Belén de Bajirá. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Unidos por un Belén de Bajirá en paz y desarrollo”*. Belén de Bajirá, Chocó: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Carepa. (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Carepa*. Carepa, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Carepa. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Somos el Pueblo”*. Carepa, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Carmen del Darién. (2019). *Documento Técnico de Soporte (DTS) del Esquema de Ordenamiento Territorial*. Carmen del Darién, Chocó: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Carmen del Darién. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Unidos somos más por un Carmen del Darién más productivo”*. Carmen del Darién, Chocó: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Chigorodó. (2024). *Plan de Ordenamiento Territorial – POT 2024–2035*. Chigorodó, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Mutatá. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal “Mutatá Líder 2024–2027”*. Mutatá, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Necoclí. (2024a). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Hagamos memoria, proyectemos nuestras tradiciones”*. Necoclí, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Necoclí. (2024b). *Proyecto de Acuerdo por el cual se modifica excepcionalmente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Necoclí*. Necoclí, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de Riosucio. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Por un nuevo Riosucio con oportunidades para todos”*. Riosucio, Chocó: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de San Juan de Urabá. (2024a). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 “Vuelve la esperanza”*. San Juan de Urabá, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de San Juan de Urabá. (2024b). *San Juan de Urabá Nuevo – Documento de Gestión (19 de marzo de 2024)*. San Juan de Urabá, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de San Pedro de Urabá. (2018). *Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) 2018–2030*. San Pedro de Urabá, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Alcaldía Municipal de San Pedro de Urabá. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal “Por el Buen Camino San Pedro de Urabá 2024–2027”*. San Pedro de Urabá, Antioquia: Alcaldía Municipal.

Antioquia Cómo Vamos. (2023). *Urabá: Informe de calidad de vida subregional*.  
[https://www.antioquiacomovamos.org/system/files/2024-02/docuprivados/20231122\\_URAB%C3%81.pdf](https://www.antioquiacomovamos.org/system/files/2024-02/docuprivados/20231122_URAB%C3%81.pdf)

ArcGIS StoryMaps. (s.f.). *Cobertura de acueducto en Mutatá*. Recuperado de  
<https://storymaps.arcgis.com>

Borja, T. C., & Moreno, G. R. (2009). *Evaluación interdimensional de impactos ambientales ocasionados por cultivos de palma aceitera y ganadería extensiva en la selva húmeda tropical del Bajo Atrato, Chocó*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Brewer, J., & Hunter, A. (1989). *Multimethod research: A synthesis of styles*. Sage Publications.

Cámara de Comercio de Urabá. (2021). *Informe socioeconómico 2021*.  
<https://ccuraba.org.co/site/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-SOCIOECONOMICO-2021-1.pdf>

Centro de Estudios Urbanos y Ambientales – Urbam EAFIT. (2015). *Planes integrales municipales para Urabá*. Medellín: Universidad EAFIT.

Comisión de la Verdad. (2020). *Arrecia la violencia en Urabá*.

<https://www.comisiondelaverdad.co/arrecia-la-violencia-en-uraba>

Concejo Municipal de Necoclí. (2014). *Acuerdo 009 de 2014: Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Necoclí*. Necoclí, Antioquia: Concejo Municipal.

Concejo Municipal de Vigía del Fuerte. (2009). *Acuerdo Municipal N.º 07 de mayo de 2009: Estudio de Ordenamiento Territorial (EOT) Vigía del Fuerte*. Vigía del Fuerte, Antioquia: Concejo Municipal.

Concejo Municipal de Vigía del Fuerte. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal Vigía del Fuerte 2024–2027*. Vigía del Fuerte, Antioquia: Concejo Municipal.

CTP Antioquia. (2023). *Perfil de desarrollo subregión de Urabá*.  
[https://ctpantioquia.co/wp-content/uploads/2023/12/Perfil-de-desarrollo-Uraba\\_compressed1.pdf](https://ctpantioquia.co/wp-content/uploads/2023/12/Perfil-de-desarrollo-Uraba_compressed1.pdf)

DANE. (2022). *Datos para la espacialización de brechas de agua potable y alcantarillado en municipios de Urabá y Darién*.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Documento CONPES 3918: Política Nacional para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia*.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Sostenible/CONPES%203918.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Ficha de caracterización territorial: Apartadó, Antioquia*.  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Antioquia\\_Apartadó%20ficha.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Antioquia_Apartadó%20ficha.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Guía para la formulación del Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT*. Bogotá, Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Terridata*. <https://terridata.dnp.gov.co>

Dirección Seccional de Salud de Antioquia. (2022). *Datos de cobertura de acueducto y alcantarillado en Necoclí y Carepa*. <https://dssa.gov.co>

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge University Press.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). *Lineamientos para la elaboración del Esquema de Ordenamiento Territorial*. Bogotá, Colombia: IGAC.

Instituto de Recursos Mundiales & UNEP DTU Partnership. (2020). *Metodología del desarrollo sostenible: Evaluación de impactos ambientales, sociales y económicos de las políticas y acciones*. <https://climateactiontransparency.org>

Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro*. Fundación Dag Hammarskjöld.

Ministerio de Desarrollo Económico. (1995). *Ciudades y ciudadanía: La política del Salto Social*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Desarrollo Económico.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Decreto 1077 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación Nacional*. Bogotá, Colombia: MVCT.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio & Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2015). *Guía de integración de la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial municipal*.

[https://gdr.ingeminas.gov.co/documents/20142/171485/Guia\\_Integracion\\_Gestion\\_Riesgo\\_Ordenamiento\\_Territorial.pdf](https://gdr.ingeminas.gov.co/documents/20142/171485/Guia_Integracion_Gestion_Riesgo_Ordenamiento_Territorial.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*. Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*.  
[https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2016enpdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2016enpdf_1.pdf)

Rodríguez, C. (2020). *Ordenamiento territorial para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/ordenamiento-territorial-para-el-desarrollo>

Vicepresidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación. (2018). *ABC de los POT: Plan de Ordenamiento Territorial*. <https://presidencia.gov.co>