

**PRÁCTICAS DEL TALENTO HUMANO QUE INCIDE EN LAS DECISIONES DEL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO DURANTE  
EL PERIODO 2012-2019**

**MONOGRAFÍA**

**JUAN FRANCISCO GUZMÁN MARTÍNEZ**

**Trabajo de monografía para optar al título de Administrador Público**

**Asesor académico:**

**FRANCISCO ALBERTO BAUTISTA**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP**

**PREGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL**

**VILLAVICENCIO**

**2024**

## **AGRADECIMIENTOS**

Con el más sincero reconocimiento, agradezco a la ESAP por brindarnos la oportunidad de estudiar y hacer parte de la familia esapista, donde encontramos la ocasión de compartir con docentes invaluableles y de gran conocimiento que se esmeraron por hacer de nosotros excelentes seres humanos para la administración pública.

## CARTA APROBATORIA

---

---

---

---

---

**Firma del presidente del jurado**

---

**Firma del jurado**

---

**Firma del jurado**

## TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	5
ABSTRACT REVISAR .....	6
1. INTRODUCCIÓN .....	7
1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....	8
1.2 ESTADO DEL ARTE .....	11
1.3 JUSTIFICACIÓN .....	26
1.3.1. ACTORES EN EL POT DE VILLAVICENCIO.....	35
2. MARCO TEÓRICO .....	45
3. MARCO NORMATIVO.....	50
4. OBJETIVOS DE LA MONOGRAFÍA .....	52
4.1 OBJETIVO GENERAL .....	52
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	52
5. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	53
6. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES .....	55
7. RESULTADOS DE LA MONOGRAFÍA .....	56
8. CONCLUSIONES .....	58
9. RECOMENDACIONES.....	59
10. GLOSARIO .....	60
11. REFERENCIAS .....	61

## PRESENTACIÓN

El ordenamiento territorial es esencial para el desarrollo sostenible de un municipio, al establecer regulaciones para el uso del suelo y recursos naturales, la planificación urbana, la conservación del medio ambiente y la gestión de riesgos, se promueve un crecimiento equitativo, mejora la calidad de vida y permite anticipar cambios demográficos y económicos, asegurando un desarrollo armonioso.

Según el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, al municipio le corresponde prestar servicios públicos, construir obras para el desarrollo local, promover la participación ciudadana y el mejoramiento de ellas, y lo que atañe a esta investigación, el ordenamiento y desarrollo del territorio.

En general, entidades gubernamentales locales, como los municipios, desarrollan el ordenamiento territorial con organismos o dependencias especializadas en planificación urbana y desarrollo territorial. Por eso nos centraremos en la Secretaría de Planeación de la ciudad de Villavicencio, conformada por directivos y equipos de profesionales, que en las últimas son quienes desarrollan las funciones, toman decisiones y disponen de los recursos, por esta razón indagaremos sobre los sujetos y sus incidencias en el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, que ha sido objeto de varias polémicas y debates en la ciudad.

**PALABRAS CLAVES:** POT (Plan de Ordenamiento Territorial), Directivo, Municipio, Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial.

## ABSTRACT

Territorial planning is essential for the sustainable development of a municipality, establishing regulations for land use and natural resources, urban planning, environmental conservation, and risk management. It promotes equitable growth, improves quality of life, and enables anticipation of demographic and economic changes, ensuring harmonious development.

According to Article 311 of the Political Constitution of Colombia, municipalities are responsible for providing public services, constructing infrastructure for local development, promoting citizen participation and its improvement, and, relevant to this research, territorial planning and development.

In general, local government entities, such as municipalities, carry out territorial planning in collaboration with specialized agencies or departments in urban planning and territorial development. Therefore, we will focus on the Planning Department of the city of Villavicencio, composed of managers and teams of professionals, who in recent years have been responsible for carrying out functions, making decisions, and allocating resources. For this reason, we will investigate the stakeholders and their impacts on the Territorial Planning Plan (POT), which has been the subject of several controversies and debates in the city

**KEYWORDS:** POT (Territorial Ordering Plan), Director, Municipality, Planning and Territorial Development Department.

## 1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo territorial es un proceso dinámico y multidimensional que abarca aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos en la configuración de un espacio geográfico determinado. En Villavicencio, entre 2012 y 2019 hubo situaciones polémicas que generaron debates en las instituciones y la opinión pública.

Durante este tiempo, Villavicencio, capital del departamento del Meta y una de las ciudades más importantes de la región de la Orinoquia, enfrentó una serie de cambios demográficos, económicos y ambientales que influyeron en su dinámica territorial.

El propósito de esta monografía es analizar el proceso de construcción del POT en Villavicencio durante el período mencionado, examinando las políticas, programas y proyectos, los actores y las decisiones adoptadas desde la aprobación hasta la implementación y cuál ha sido la contribución para promover un crecimiento sostenible, inclusivo y equitativo en la ciudad y sus áreas circundantes.

Se explorarán las principales iniciativas en cambios de uso del suelo, la gestión ambiental y la inclusión social, así como los desafíos y oportunidades que surgieron en el proceso, y finalmente las condiciones particulares de quienes tuvieron a su cargo las decisiones fundamentales. Para contextualizar adecuadamente, es fundamental comprender el contexto histórico, geográfico, socioeconómico y político en el que se desarrollaron.

Por lo anterior, es pertinente revisar algunas variables claves de la ciudad de Villavicencio, destacando su crecimiento demográfico, sus desafíos ambientales y sociales, así como su marco institucional y normativo y en este último hacer una mirada detenida a los servidores públicos implicados en la toma de decisiones. Con este trasfondo, se establecerá el marco analítico para examinar las prácticas en el desarrollo territorial y sus implicaciones para el futuro de Villavicencio y sus habitantes.

### **1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento de planeación que desempeña un papel fundamental en el desarrollo territorial de una ciudad o región, ya que establece las directrices y políticas para regular el crecimiento urbano, la distribución equitativa de recursos, el uso del suelo y la protección del medio ambiente. Así lo establece la Ley 388 de 1997:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural



localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política (Ley 388, 1997, art. 1)

En resumen, el POT es una herramienta clave para el desarrollo territorial. Su implementación efectiva es crucial para el desarrollo integral y sostenible de una ciudad o región. Los problemas presentados con el Acuerdo 287 de 2015 de Villavicencio “Por medio del cual se adopta el nuevo plan de ordenamiento territorial del municipio de

Villavicencio y se dictan otras disposiciones” han sido objeto de diversas críticas y debates en la comunidad local. Algunos de los principales problemas identificados incluyen:

**Falta de Participación Ciudadana:** Se ha señalado que el proceso de elaboración y adopción del POT no involucró adecuadamente a la comunidad local. La participación ciudadana en la formulación del plan fue limitada, lo que generó descontento y falta de legitimidad en algunas de las decisiones tomadas.

**Deficiencias en la Planificación Urbana:** Se han identificado deficiencias en la planificación urbana propuesta por el POT, especialmente en lo que respecta a la distribución del uso del suelo, la densificación de áreas urbanas y la ubicación de equipamientos públicos. Algunas críticas se centran en la falta de coherencia entre el plan y las necesidades reales de la población y el territorio.

**Impacto Ambiental y Conservación del Patrimonio:** Existen preocupaciones sobre el impacto ambiental y la conservación del patrimonio natural y cultural de Villavicencio. Algunas disposiciones del POT podrían comprometer la preservación de áreas protegidas, ecosistemas frágiles y sitios de valor histórico y cultural<sup>1</sup>.

**Desigualdades Socioeconómicas:** Se ha cuestionado si el POT aborda adecuadamente las desigualdades socioeconómicas en la ciudad, especialmente en lo que respecta al acceso a la vivienda, los servicios básicos y las oportunidades de

---

<sup>1</sup> Ejemplo: El conflicto del uso del suelo con las rondas de fuentes hídricas y la interferencia del centro histórico de la ciudad.

empleo. Algunos sectores de la población podrían quedar marginados o excluidos de los beneficios del desarrollo urbano propuesto.

**Falta de Coordinación Interinstitucional:** Se han identificado dificultades en la coordinación entre diferentes entidades gubernamentales y actores relevantes en la implementación del POT. La falta de colaboración y trabajo conjunto podría obstaculizar la ejecución efectiva del plan y la consecución de sus objetivos.

Este conjunto de problemas refleja la complejidad y los desafíos inherentes a la planificación urbana y territorial en Villavicencio. Resolver estas preocupaciones requiere un enfoque participativo, integrado y sostenible que tenga en cuenta las necesidades y aspiraciones de todos los ciudadanos y el cuidado responsable del entorno natural y cultural de la ciudad.

## 1.2 ESTADO DEL ARTE

Desde el año 2000, la gestión municipal ha abordado una nueva fase en la planificación urbana y territorial, adoptando el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) bajo el acuerdo 353 de 2000 como su principal herramienta. Este plan, enraizado en una serie de objetivos de desarrollo territorial, estrategias para fomentar la competitividad y políticas a largo y mediano plazo, marcó un rumbo hacia un municipio más cohesionado y sostenible. En su concepción, se reconoció el valor del pacto colectivo, reflejo de un proceso participativo de la comunidad durante la formulación del núcleo de orientación territorial del POT en 1999. Su desafío a largo plazo fue la

creación de un entorno urbano y rural mejor diseñado, competitivo y respetuoso con el medio ambiente, donde la gestión del suelo se ajuste a lo dispuesto en el POT, aprovechando los instrumentos innovadores proporcionados por la Ley 388 de 1997, también conocida como Ley de Ordenamiento Territorial.

En la Ley 388 de 1997, en su artículo 1, numeral 2, se establece como uno de los objetivos fundamentales la autonomía para promover el ordenamiento territorial: “El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.”. Esta competencia también se encuentra reflejada como una función fundamental de los municipios en la Ley 1551 de 2012, la cual, en su artículo 6, numeral 9, establece que corresponde al municipio: “Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA<sup>2</sup> para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años”.

---

<sup>2</sup> Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

La institucionalidad es fundamental en el plan de ordenamiento territorial (POT), ya que proporciona el marco legal, administrativo y organizacional necesario para implementar eficazmente las políticas territoriales. Algunas de las responsabilidades específicas de la institucionalidad en este contexto incluyen:

**Elaboración y actualización del POT:** Las instituciones relevantes, como las autoridades locales, regionales o nacionales, son responsables de elaborar y actualizar el plan de ordenamiento territorial de acuerdo con las necesidades y objetivos de desarrollo de la región.

**Regulación y control del uso del suelo:** La institucionalidad establece normativas y reglamentos para regular el uso del suelo y garantizar que las actividades de desarrollo urbano y rural se realicen de manera ordenada y sostenible.

**Participación y consulta pública:** Las instituciones facilitan la participación de la comunidad y otros actores relevantes en el proceso de elaboración y revisión del POT, asegurando que se tomen en cuenta diversas perspectivas y necesidades.

**Coordinación interinstitucional:** Las diferentes instituciones gubernamentales y entidades relacionadas deben coordinarse entre sí para garantizar la coherencia y la eficacia en la implementación del POT, especialmente cuando se trata de temas que abarcan múltiples áreas de competencia.

**Implementación y seguimiento:** La institucionalidad se encarga de implementar las políticas y acciones delineadas en el POT, así como de monitorear su cumplimiento y efectividad a lo largo del tiempo, realizando ajustes según sea necesario.

En resumen, la institucionalidad en el plan de ordenamiento territorial proporciona la estructura necesaria para planificar y gestionar el desarrollo territorial de manera integral, promoviendo la sostenibilidad, la equidad y el bienestar de las comunidades.

En consecuencia, la Secretaría de Planeación de la ciudad de Villavicencio desempeña un papel crucial en la gestión y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad. De conformidad con el acuerdo 172 de 2012 específicamente en los artículos 12 y 13 corresponde a la alcaldía desarrollar a través de la Secretaría de Planeación las siguientes funciones:

**(...) ARTÍCULO DOCE: DE LA MISIÓN DE LA SECRETARIA DE**

**PLANEACIÓN.** La misión de la Secretaría de Planeación es la administración del sistema de planeación municipal, la integración de los mecanismos para la gestión de proceso planificador y la gestión del desarrollo territorial. En desarrollo de la misión debe cumplir las siguientes funciones:

1. Asesorar a la administración en la planificación, organización y desarrollo de los planes y políticas, que permitan el cumplimiento de las metas de, bienestar y desarrollo propuestas para el municipio, optimizando el uso, y disponibilidad de los recursos.
2. Desarrollar espacios de análisis y evaluación prospectivos que permitan el establecimiento de los lineamientos de mediano y largo plazo, que prioricen las decisiones de gobierno en el marco de una propuesta colectiva de ciudad,

integrada a la región y a las dinámicas que se desprenden del desarrollo regional y nacional.

3. Determinar los aspectos orientadores del ordenamiento del territorio, la planificación del desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad y su proyección, en los niveles locales, sub-regional, regionales y nacionales.

4. Estructurar y actualizar los sistemas de Información para el suministro de los datos de soporte a los diferentes sectores para la toma de decisiones internas de interés de la comunidad.

5. Diseñar, administrar y utilizar las bases de datos con información clasificada, confiable y actualizada, básica para la planeación del desarrollo económico, social y físico del territorio.

6. Planificar y coordinar con las entidades descentralizadas competentes, el desarrollo integral de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacional, mejoramiento Integral y de servicios Públicos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales para facilitar el acceso de la población a una vivienda digna.

#### **ARTÍCULO TRECE: DE LA MISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO**

**TERRITORIAL.** Corresponde a la dirección el desarrollo de los instrumentos de planificación orientadores del desarrollo territorial y físico de la ciudad, en el marco de las normas vigentes, que impulsen la formación de una ciudad ambientalmente sostenible, actuante del sistema de soporte urbanístico. En desarrollo de la Misión, debe cumplir las siguientes funciones:

1. Dirigir la implementación de las políticas urbanas y rurales para que en el contexto de las dinámicas del desarrollo se impulse el ordenamiento de la ocupación del territorio y la legalización de asentamientos.
2. Coordinar en el marco de la ley, la formulación y/o revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio y de los Planes Parciales de ordenamiento que sean necesarios
3. Diseñar; proponer y recomendar los instrumentos de gestión para implementar el Plan de Ordenamiento Territorial, en materia de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas y actuaciones.
4. Diseñar y realizar el proceso de evaluación y seguimiento del Plan de Ordenamiento Territorial.
5. Integrar una estrategia de investigación que permita orientar las decisiones públicas para el cumplimiento de las acciones, metas y propuestas del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad.
6. Coordinar con la Dirección de Sistemas de Información, la implantación y manejo de los sistemas de información geo-referenciados.
7. Estructurar - los instrumentos jurídicos y normativos de orden municipal para la regulación del uso y la ocupación del suelo en lo de su competencia.
8. Coordinar y administrar los procesos de estratificación, nomenclatura, alineamientos, usos de suelo, saturación comercial, patrimonio histórico y monitoreo de zonas de alto riesgo.



9. Preparar para su expedición las licencias de intervención y ocupación del espacio público.
10. Integrar, junto con las entidades competentes de cada sector, las metas y propuestas de desarrollo físico de la ciudad con la de los planes maestros de servicios públicos y de movilidad.
11. Coordinar con las entidades descentralizadas competentes el diseño e implementación de programas de mejoramiento integral de barrios y los procedimientos de legalización urbanística y regularización de desarrollos de origen informal.
12. Estructurar la reglamentación para la aplicación de medidas tendientes al impulso de la renovación urbana, en coordinación con las entidades competentes.
13. Diseñar Proyectos estratégicos de espacio público en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial.

**Elaboración y revisión del POT:** La Secretaría de Planeación lidera el proceso de elaboración y revisión del POT de Villavicencio. Esto implica coordinar el trabajo de diferentes entidades y actores relevantes, así como facilitar la participación ciudadana en el proceso.

**Asesoramiento técnico:** Proporciona asesoramiento técnico a otras entidades gubernamentales, así como a la comunidad en general, sobre aspectos relacionados

con el ordenamiento territorial, tales como normativas urbanísticas, zonificación, uso del suelo, entre otros.

**Implementación de políticas y programas:** La Secretaría de Planeación es responsable de implementar las políticas y programas delineados en el POT, trabajando en conjunto con otras dependencias municipales para asegurar su ejecución efectiva.

**Control y seguimiento:** Realiza labores de control y seguimiento para verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el POT. Esto puede incluir inspecciones de obras, evaluación de proyectos urbanísticos, entre otros.

**Promoción de la participación ciudadana:** Facilita la participación activa de la comunidad en la planificación y gestión del territorio, organizando audiencias públicas, consultas ciudadanas y otros mecanismos de participación.

En pocas palabras, la Secretaría de Planeación de Villavicencio desempeña un papel crucial en la planificación y gestión del desarrollo urbano de la ciudad, garantizando su ejecución de manera organizada, sostenible y alineada con las aspiraciones y requerimientos de la comunidad.

La Secretaría de Hacienda de Villavicencio suele tener una intervención significativa en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) principalmente en lo relacionado con la definición de aspectos financieros y tributarios que puedan impactar el desarrollo urbano de la ciudad. Sus intervenciones pueden incluir:

**Recaudación de recursos:** Define los impuestos, tasas y contribuciones que serán aplicados para financiar proyectos de desarrollo urbano contemplados en el POT.

**Establecimiento de incentivos fiscales:** Propone medidas para incentivar el desarrollo urbano sostenible, como reducciones en impuestos para proyectos que cumplan ciertos criterios ambientales o de desarrollo social.

**Gestión de recursos:** Administra los fondos destinados a la ejecución de proyectos urbanos contemplados en el POT, asegurando su adecuada asignación y utilización.

**Análisis de viabilidad financiera:** Evalúa la sostenibilidad financiera de los proyectos propuestos en el POT, asegurando que se puedan financiar con los recursos disponibles y proponiendo alternativas en caso necesario.

En definitiva, la Secretaría de Hacienda juega un papel clave en garantizar la viabilidad económica de las políticas y proyectos contemplados en el POT, contribuyendo así al desarrollo urbano sostenible de Villavicencio.

El Consejo Territorial de Planeación de Villavicencio tiene un papel importante en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Sus funciones incluyen:

**Asesoramiento y consulta:** Proporciona asesoramiento técnico y consultas públicas durante el proceso de formulación y revisión del POT.

**Participación ciudadana:** Facilita la participación activa de la comunidad en la definición de políticas y proyectos urbanos, asegurando que se reflejen los intereses y necesidades de la población.

**Control y seguimiento:** Supervisa la implementación del POT y evalúa su impacto en el desarrollo urbano de Villavicencio.

**Garantía de transparencia:** Contribuye a la transparencia del proceso de planificación urbana al proporcionar un espacio para el debate público y la rendición de cuentas.

El Consejo Territorial de Planeación es clave en asegurar que el POT refleje adecuadamente las aspiraciones y visiones de la comunidad, promoviendo así un desarrollo urbano más inclusivo y sostenible en Villavicencio.

En resumen, teniendo en cuenta el documento conceptual del DNP (2023) el desarrollo socioeconómico se fundamenta en la comprensión y la utilización inteligente de las complejas dinámicas que operan en cada territorio, desde lo económico hasta lo cultural y ambiental. Al reconocer y aprovechar estas dinámicas, podemos diversificar las fuentes de generación de riqueza y garantizar la universalización de los derechos sociales. Este enfoque no solo fortalece la economía, sino que también contribuye a la profundización de la democracia al empoderar a todos los sectores de la sociedad para que participen en la toma de decisiones que afectan su propio desarrollo y bienestar.

Por otro lado, los servidores públicos que hacen parte de las decisiones en el ordenamiento territorial están en la Secretaría de Planeación, en este caso, de la ciudad de Villavicencio, donde desempeñan un papel fundamental con relación al Plan de Ordenamiento Territorial por varias razones, entre las cuales las más importantes pueden ser:

**Elaboración y ejecución:** Son responsables de liderar el proceso de elaboración del POT, lo que implica a) recopilar datos, b) analizar información, c)

consultar a la comunidad y d) redactar el documento final. Además, están a cargo de ejecutar las políticas y proyectos establecidos en el plan.

**Asesoramiento técnico:** Brindan asesoramiento técnico a otras entidades gubernamentales, al sector privado y a la comunidad en general sobre aspectos relacionados con el POT, como a) regulaciones urbanísticas, b) usos del suelo, c) transporte y d) desarrollo sostenible.

**Coordinación interinstitucional:** Trabajan en estrecha colaboración con otras entidades públicas, como la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Medio Ambiente y entidades de servicios públicos, para asegurar la coherencia y la integración de las políticas y proyectos urbanos.

**Gestión de recursos:** Administran los recursos financieros y humanos asignados para la implementación del POT, garantizando su uso eficiente y transparente.

**Participación ciudadana:** Facilitan la participación activa de la comunidad en el proceso de planificación urbana, organizando audiencias públicas, mesas de trabajo y consultas ciudadanas para recoger opiniones y sugerencias que puedan enriquecer el POT.

Los servidores públicos, de la Secretaría de Planeación de Villavicencio son esenciales en las etapas del ciclo de vida del POT, desde su elaboración hasta su implementación y seguimiento, contribuyendo al desarrollo ordenado y sostenible de la ciudad.

**Integridad, probidad y transparencia:** Las actuaciones de los servidores públicos, en este esencial aspecto de la vida territorial, no pueden estar influenciadas por intereses particulares y debe garantizar a la sociedad el conocimiento de los asuntos a tratar con saberes técnicos y transparencia.

En los periodos de gobierno donde se elaboró el POT de Villavicencio entre el 2012 y 2019, participaron diferentes servidores públicos de libre nombramiento y remoción, cuya cercanía y confianza con el alcalde de turno es inobjetable al tratarse de una decisión discrecional en su potestad nominadora.

Por lo anterior, en la Secretaría de Planeación de la ciudad de Villavicencio los responsables de la coordinación, formulación, control de la gestión, así como de la participación ciudadana durante el periodo 2012 – 2015, fueron los siguientes servidores públicos, todos ellos en empleos de libre nombramiento y remoción:

**Secretarios de Planeación:**

Juan Manuel Cepeda Girón con C.C. 17.337.974 como director del nivel Directivo en el Departamento Administrativo de Planeación del tres de enero de 2012 al 16 de septiembre de 2013.

Andrés Felipe García Céspedes con C.C. 86.085.815 como secretario de Despacho del nivel directivo en la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 1 de octubre de 2013 al 4 de enero de 2016.

**Directores Técnicos – Dirección de Planeación Socioeconómica –  
Secretaría de Planeación:**

Luis Antonio Chávez Ávila con C.C. 79.113.03 como director técnico del nivel directivo en la Dirección Económica y Social, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 14 de febrero de 2012 al 1 de agosto de 2014.

María Dayineth Duarte Sánchez con C.C. 40.040.538 como directora técnica del nivel directivo en la Dirección Económica y Social, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 26 de agosto de 2014 al 16 de junio de 2015.

Francis Rocio Bayona Herrera con C.C. 30.081.798 como directora técnica del nivel directivo en la Dirección Económica y Social, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 14 de agosto de 2015 al 12 de enero de 2016.

**Directores Técnicos – Dirección de Desarrollo Urbano – Secretaría de Planeación:**

Valentina Ramírez Caicedo con C.C. 41.949.975 como directora técnica del nivel directivo de la Dirección de Desarrollo Urbano, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 18 de enero de 2012 al 10 de mayo de 2012.

Andrés Felipe García Céspedes con C.C. 86.085.815 como director técnico del nivel directivo de la Dirección de Desarrollo Urbano, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 11 de mayo 2012 al 16 de septiembre de 2013.

**Directores Técnicos – Dirección Ordenamiento Territorial – Secretaría de Planeación, vigencia 2012-2015:**

Laura Madelín Urrea Cuellar con C.C. 52.395.102 como directora técnica del nivel directivo de la Dirección de Ordenamiento Territorial, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 17 de septiembre de 2013 al 7 de enero de 2016.

**Directores Técnicos – Dirección del Sisbén – Secretaría de Planeación de Villavicencio, vigencia 2012-2015:**

Eugenia Alejandra Ramírez González con C.C. 40.373.037 como directora técnica del nivel directivo de la Dirección del Sisbén, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 9 de enero de 2013 al 1 de octubre de 2013.

María Belén Osorio Ulloa con C.C. 51.739.592 como directora técnica del nivel directivo de la Dirección del Sisbén, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 22 de octubre de 2013 al 12 de enero de 2016.

La nominación y permanencia de los mencionados anteriormente se debe más al nivel de especial confianza que a la experiencia y capacidad de ellos. El nomidador, en este caso el alcalde, tiene total discrecionalidad para nombrar y remover los empleos públicos de libre nombramiento y remoción.

En consecuencia, en la sociedad contemporánea, la confianza en las entidades estatales se ha erosionado gradualmente, sumiendo a muchos países en una profunda crisis de credibilidad. Esta pérdida de confianza no puede atribuirse únicamente a los líderes políticos; también recae en los hombros de aquellos que sirven en el sector público. Velázquez (2021) plantea que “La crisis de confianza que sufren nuestros Estados y administraciones es responsabilidad de todos, tanto de dirigentes como de servidores públicos”. (p. 19). Los ciudadanos esperan transparencia, responsabilidad y



eficacia en la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, la falta de integridad y la corrupción en cualquier nivel de la administración pública socavan la confianza de manera significativa, dejando a la sociedad desilusionada y descontenta.

Es imperativo que tanto los dirigentes como los servidores públicos reconozcan su papel en la restauración de la confianza perdida. Los líderes deben establecer estándares éticos claros y fomentar una cultura de responsabilidad y transparencia dentro de sus administraciones. Asimismo, los funcionarios públicos deben comprometerse con la integridad en el ejercicio de sus funciones y demostrar un compromiso inquebrantable con el bienestar público. Solo a través de un esfuerzo conjunto y una dedicación sincera para reconstruir la confianza, nuestros Estados y administraciones podrán recuperar la legitimidad perdida y servir verdaderamente a sus ciudadanos.

Según Ramió (2015) en última instancia, para abordar de manera efectiva la crisis de confianza en nuestras instituciones y administraciones, es esencial considerar un enfoque radicalmente diferente. Esto implica reducir la política a un número limitado de cargos altamente estratégicos, mientras se confía el resto de la organización y su toma de decisiones a directivos públicos profesionales, seleccionados mediante un acceso meritocrático. Estos directivos deben estar imbuidos de los valores supremos de la técnica y la neutralidad, priorizando siempre el interés público por encima de cualquier consideración partidista o personal. Al adoptar este enfoque, podemos allanar el camino hacia una administración pública más eficiente, transparente y digna de la confianza de los ciudadanos.

### 1.3 JUSTIFICACIÓN

El desarrollo territorial es el proceso de mejoramiento de una determinada área geográfica, que implica tanto aspectos físicos como sociales, económicos, culturales y ambientales. Este proceso implica la interacción de diversos actores, tanto individuos como grupos, así como la influencia de factores como la geografía, la economía, la tecnología, la política y la cultura en la configuración y transformación del territorio. Es un enfoque integral que busca promover el bienestar y el progreso sostenible de las comunidades dentro de un contexto espacial específico.

El desarrollo territorial depende especialmente de las administraciones territoriales, haciendo uso de herramientas dispuestas por la ley, así como lo estipula el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia:

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Const., 1991, art. 311).

Así mismo, se promulgó la Ley 388 de 1997, comúnmente referida como la "Ley de Desarrollo Territorial", la cual establece que los municipios, bajo la dirección de sus líderes, implementan una serie de instrumentos, como el Plan de Ordenamiento

Territorial. A su vez, esta ley se complementa con la Ley 1454 de 2011, conocida como la "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", con el propósito de estructurar y mejorar el territorio para facilitar su planificación y elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Las ciudades representan para muchos individuos y familias soluciones productivas y mejores condiciones de vida, sin embargo, en su configuración se presentan retos por la manera en que crecen y se organizan. El modelo de crecimiento urbano puede generar bienestar o perjuicios a los habitantes, debido a las condiciones de eficiencia en aprovechamiento del suelo, provisión de servicios, transporte, espacios públicos e interacción comunitaria (Amaya, 2017, pág. 1655)

A continuación, se describen algunas formas en las que el POT contribuye al desarrollo territorial:

**Gestión del crecimiento urbano:** El POT define áreas para el desarrollo urbano, rural y de conservación, lo que permite un crecimiento ordenado de la ciudad. Esto ayuda a prevenir la expansión descontrolada de la mancha urbana y a concentrar el desarrollo en áreas adecuadas, maximizando el uso eficiente del suelo y los recursos.

**Promoción de la equidad:** Un POT bien diseñado incluye políticas que promueven la equidad territorial, garantizando el acceso equitativo a servicios básicos, infraestructura y oportunidades de desarrollo en todas las zonas de la ciudad o región. Esto ayuda a reducir las disparidades socioeconómicas y a fomentar un desarrollo más inclusivo.

**Conservación del medio ambiente:** El POT establece medidas para proteger los recursos naturales, áreas de interés ecológico y paisajístico, y promueve prácticas de desarrollo sostenible. Esto contribuye a la conservación del medio ambiente, la biodiversidad y la calidad de vida de los habitantes, así como a la mitigación de los impactos del cambio climático.

**Fomento de la inversión:** Un POT claro y predecible proporciona seguridad jurídica a los inversionistas y promotores inmobiliarios, lo que fomenta la inversión privada en proyectos de desarrollo urbano y rural. Esto puede generar empleo, ingresos fiscales y oportunidades económicas para la comunidad.

**Mejora de la movilidad:** El POT incluye políticas para mejorar la infraestructura vial, el transporte público y las condiciones de movilidad en la ciudad. Esto ayuda a reducir la congestión vehicular, mejorar la accesibilidad y promover formas sostenibles de transporte, como el uso de la bicicleta y el transporte público.

**Participación ciudadana:** Un proceso participativo en la elaboración del POT promueve la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones sobre el desarrollo territorial. Esto aumenta la legitimidad del plan y garantiza que refleje las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

Un POT bien implementado impacta favorablemente en el desarrollo del territorio, mejorando la calidad de vida de sus habitantes y determinando una visión de ciudad a largo plazo.

Asimismo, y con el propósito de lo que se esperaba en la ciudad de Villavicencio para promover el desarrollo, en el periodo de gobierno de Juan Guillermo Zuluaga

Cardona (2012-2015), se materializó el acuerdo 287 de 2015, por medio del cual se adoptó el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Villavicencio, cuyo propósito es “[...]alcanzar un territorio eficiente, equitativo y sostenible, orientado por los principios del ordenamiento territorial, el desarrollo económico y el progreso social de sus habitantes [...]” (pág. 1).

En la construcción del nuevo POT, se presentó una serie de dificultades e irregularidades, que llamó la atención de los diferentes grupos poblacionales de la ciudad, preocupados por el bien del municipio y la visión que se planteaba encaminar. Es así, que en el inicio del POT se dio a conocer en el segundo año de gobierno del alcalde Zuluaga inconsistencias en su elaboración, desconociendo las realidades locales, como se evidenció en un artículo de El Espectador, titulado, “Plagio en Villavicencio”:

El plagio quedó a la vista por casos curiosos como, por ejemplo, dar por hecho que Villavicencio tenía un Plan Vial General, cuando este documento hasta ahora será presentado por la Universidad Nacional y no ha sido adoptado en la capital del Meta. También, que para adoptar ciertas recomendaciones de desarrollo urbano debían tomarse en cuenta las unidades de planificación zonal (UPZ) en sectores como Las Ceibas, cuando en Villavicencio no existen las UPZ ni hay una zona que se llame Las Ceibas. Pero lo que rebosó la copa de quienes compararon los documentos fue la mención de una línea férrea que atraviesa a Villavicencio, cuando este medio de transporte ni siquiera ha existido en los 173 años de la capital del Meta (Hernández, 2013)

Entender la realidad territorial es de suma importancia para planificar un POT acorde al municipio, donde se representen los intereses de sus habitantes en cuanto a los social, económico, político, cultural y ambiental.

Pensar la ciudad no solo tiene la finalidad de conocer y evaluar las realidades urbanas, sino que plantea un sentido de realización, viabilidad, reequilibrio, comprensión de hechos factuales e ideas y búsqueda de balance entre el territorio y quien lo habita y lo construye (DÍAZ RINCÓN & REINA BRAVO, 2020, pág. 57)

Dentro de las prácticas en el desarrollo territorial debería destacarse la importancia de adoptar un modelo de ocupación territorial equitativo y racional para lograr sostenibilidad en el desarrollo urbano. También es crucial considerar la vocación del suelo ocupado, especialmente en áreas habitadas por población vulnerable, para garantizar condiciones básicas de subsistencia. Y se recomienda aplicar políticas de ordenamiento que promuevan un uso equitativo y racional del territorio, generando oportunidades de desarrollo socioeconómico y preservando áreas ambientales.

De esta forma, en el documento de evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio “nOrTe”, se presentaron algunas observaciones en cuanto a las debilidades que arrojó la administración municipal para la gestión del POT, tales como:

1-No ha habido conciencia a nivel institucional de la importancia del POT para Villavicencio. 2-Han existido dificultades en la coordinación para la ejecución del POT desde el momento de su adopción. Hay desarticulación

institucional. Esto incide directamente en la materialización de un modelo de ordenamiento territorial. 3-El manejo de información en la Administración es deficiente. Hoy no se cuenta con un Sistema de información que le permita al municipio tomar decisiones de manera oportuna. 4-El municipio nunca ha realizado el seguimiento al POT; su “evaluación” se realiza de manera intermitente. 5-En muchos casos se designan las funciones que tienen que ver con el POT a profesionales de turno que las desarrollan sin responsabilidad frente a la Administración y que posteriormente al salir de su cargo dejan un vacío en la información, lo cual se constituye en pérdida de memoria institucional (Acuerdo 287, 2015)

A pesar de las advertencias que sobresalieron al principio con respecto al POT, se materializó con el acuerdo 287 de 2015, desencadenando varias problemáticas, que hasta hoy en día siguen siendo cuestionado sin que surja alguna solución, teniendo en cuenta:

**Crecimiento Urbano Desordenado:** El crecimiento urbano en Villavicencio se caracteriza por ser desordenado y disperso, generando problemas de sostenibilidad y planificación ineficiente, como muy bien lo explica un artículo del medio de comunicación, el Cuarto Mosquetero:

Las proyecciones poblacionales en el ordenamiento territorial permiten conceptualizar acciones, políticas y estrategias que de manera integral buscan responder a necesidades de la población presente y futura en relación a aspectos sociales, ambientales y económicos, dichas

proyecciones se establecen mediante un análisis de tendencias y dinámicas demográficas singularizadas en cada territorio, teniendo en cuenta su configuración histórica de procesos, evolución, estructura y dimensión poblacional (Díaz, 2020).

Teniendo en cuenta el artículo anterior, la planificación de la clasificación del suelo, la determinación del área necesaria para el futuro desarrollo urbano y la modificación del modelo de ocupación del territorio están directamente influenciados por la proyección poblacional estimada por el Plan de Ordenamiento Territorial, donde la precisión no estuvo enmarcada, según el artículo:

Villavicencio desde el año 2014 ingresó al programa de Ciudades Sostenibles y Competitivas (CSC) de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), como parte de un proceso de diagnóstico se desarrollaron tres estudios a cargo de la firma consultora IDOM, que dentro del análisis de la huella urbana y escenarios de crecimiento de la ciudad enmarca diferencias entre las proyecciones poblacionales planteadas por el POT de Villavicencio, IDOM y el DANE. Findeter expone que: “Los valores obtenidos para el 2027 por IDOM se diferencian en cerca de 349.000 habitantes con la proyección del POT, lo que se debe a la utilización de una curva asíntota. Para el 2050 la proyección de la población realizada por IDOM es similar a la proyectada por el POT para el 2027.”. De hecho, ya pasados cuatro años de la adopción del POT, se puede evaluar un acontecimiento concreto en torno a la población de la



ciudad, ya que en el año 2018 el DANE realizó el Censo Nacional de Población y Vivienda, en donde la población censal ajustada para la ciudad al año 2019 fue de 531.275 hab distando en 130.504 hab según lo proyectado por el POT para el mismo año (Díaz, 2020).

**Tabla No 1. Proyección poblacional de Villavicencio.**

AÑO	DANE	POT nOrTe		
		TOTAL	URBANO	RURAL
2012	452,522	480.138	455.171	24.926
2015	484.429	531.862	504.204	27.658
2019	527.668	661.779	627.331	34.448
2023	538.527	831.075	787.928	43.147
2027	617.077	1.087.993	1.031.507	56.486

*Tabla 4 de la Memoria Justificativa del Acuerdo 287 de 2015. Población por área 2012 – 2027.*

Ante las grandes diferencias relacionadas en la proyección poblacional al año 2027, el autor del artículo, David Díaz, mediante un derecho de petición solicitó a la Secretaría de Planeación del municipio de Villavicencio la aclaración de las variables planteadas, cuya respuesta arrojó que la Secretaría de Planeación no tenía cómo soportar las variables para el cálculo de la proyección poblacional, demeritando la credibilidad del cálculo.

Sin embargo, finalizando el año 2015 en la ciudad de Villavicencio, Juan Guillermo Zuluaga Cardona, el secretario de Planeación, Andrés Felipe García Céspedes y demás servidores públicos implementaron el POT, acompañado de varios errores, que fueron denunciados ante la Procuraduría General de la Nación ese mismo año.

Las denuncias radicadas en 2015 dan cuenta de que, existiendo 2.580 hectáreas de suelo urbano, o sea suelo donde ya se puede construir, se adicionaron al suelo urbano 1.809 hectáreas de tierra o sea 18.090.000 metros cuadrados de tierra que incrementaron su valor con el POT.

Pero no solo eso, a las 3.335 hectáreas de suelo de expansión urbana, o sea suelo que pasa de rural a suelo de expansión, donde se pueda construir, le incrementaron 1.862 hectáreas o sea 18.620.000 metros cuadrados que incrementaron también su valor.

Lo más grave es el daño ambiental. De acuerdo con la denuncia, nunca se tuvo en cuenta el riesgo sísmico y de inundaciones que pudiera tener ese cambio, Esto no fue contemplado en la modificación de ese POT porque tuvieron en cuenta un estudio de Ingeominas de 2002, el cual tenía 13 años de antigüedad (BLU Radio, 2019, 19 de diciembre).

**Servicios básicos y vulneración Social:** Existe una mayor vulnerabilidad social y física debido a la falta de enfoque en abordar desequilibrios relacionados con la sostenibilidad urbana en áreas periurbanas.

En el caso de Villavicencio, a pesar de la necesidad de desarrollar un modelo de crecimiento considerando el acceso de la población más vulnerable a servicios básicos y empleo, su política de ordenamiento territorial ha generado la formación de pequeñas ciudades dormitorio. Estas áreas concentran cerca de la mitad de la población, mayormente de estratos 1 y 2. La ausencia de regulación en el mercado de suelo ha provocado que los grupos sociales de clase media y

baja, junto con los barrios informales, se vean forzados hacia la periferia y las zonas cercanas a los cuerpos de agua en los límites de la ciudad.

El informe nacional de cobertura de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, emitido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para el año 2022, proporciona datos claros sobre la situación en Villavicencio. Según el informe, los niveles de cobertura de acueducto y alcantarillado en los asentamientos urbanos de la ciudad se sitúan en un 58.62%. Este hallazgo subraya la importancia de abordar las necesidades de infraestructura básica en la comunidad para garantizar un acceso equitativo a servicios esenciales.

En respuesta a esta información, es esencial que las autoridades locales y los organismos pertinentes trabajen en colaboración para mejorar la infraestructura de acueducto y alcantarillado en Villavicencio. Esto implica la implementación de estrategias efectivas para expandir la cobertura y asegurar que todos los residentes tengan acceso a servicios básicos de calidad. Mediante la planificación y la acción coordinada, se puede avanzar hacia el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y promover un desarrollo sostenible en la ciudad.

### **1.3.1. Actores en el POT de Villavicencio**

Las prácticas de los servidores públicos son importantes, teniendo en cuenta el deber ser de los servidores públicos en la administración pública. El código de integridad del servicio público orienta el comportamiento de los servidores públicos, como la honestidad, *“Actúo siempre con fundamento en la*

*verdad, cumpliendo mis deberes con transparencia y rectitud, y siempre favoreciendo el interés general”* (Función Pública, 2019, pág. 6).

Por consiguiente, el empleo en la administración pública es determinante para el cumplimiento en nombre del Estado en beneficio del interés general, donde por medio de las decisiones se materializan diferentes políticas públicas en los territorios, llevando consigo inversiones para el ámbito social, cultural, ambiental, económico y político.

Es así, donde la Secretaría de Planeación de Villavicencio toma un papel protagónico en esta investigación por ser la responsable del ordenamiento y desarrollo del municipio. Sumado a ello, también es significativo un periodo de gobierno, donde se confeccionó un instrumento de suma importancia para el territorio, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

En este periodo gobernó el alcalde Juan Guillermo Zuluaga Cardona (2012-2015), quien contó con la compañía de varios servidores públicos de mucha confianza en la Secretaría de Planeación, teniendo en cuenta que fueron de libre nombramiento y remoción, como se describen a continuación:

#### **Secretarios de Planeación:**

Juan Manuel Cepeda Girón con C.C. 17.337.974 como director del nivel Directivo en el Departamento Administrativo de Planeación del tres de enero de 2012 al 16 de septiembre de 2013.

Andrés Felipe García Céspedes con C.C. 86.085.815 como secretario de Despacho del nivel directivo en la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 1 de octubre de 2013 al 4 de enero de 2016.

**Directores Técnicos – Dirección de Planeación Socioeconómica –****Secretaría de Planeación:**

Luis Antonio Chávez Ávila con C.C. 79.113.03 como director técnico del nivel directivo en la Dirección Económica y Social, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 14 de febrero de 2012 al 1 de agosto de 2014.

María Dayineth Duarte Sánchez con C.C. 40.040.538 como directora técnica del nivel directivo en la Dirección Económica y Social, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 26 de agosto de 2014 al 16 de junio de 2015.

Francis Rocio Bayona Herrera con C.C. 30.081.798 como directora técnica del nivel directivo en la Dirección Económica y Social, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 14 de agosto de 2015 al 12 de enero de 2016.

**Directores Técnicos – Dirección de Desarrollo Urbano – Secretaría de****Planeación:**

Valentina Ramírez Caicedo con C.C. 41.949.975 como directora técnica del nivel directivo de la Dirección de Desarrollo Urbano, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 18 de enero de 2012 al 10 de mayo de 2012.

Andrés Felipe García Céspedes con C.C. 86.085.815 como director técnico del nivel directivo de la Dirección de Desarrollo Urbano, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 11 de mayo 2012 al 16 de septiembre de 2013.

**Directores Técnicos – Dirección Ordenamiento Territorial – Secretaría de****Planeación, vigencia 2012-2015:**

Laura Madelín Urrea Cuellar con C.C. 52.395.102 como directora técnica del nivel directivo de la Dirección de Ordenamiento Territorial, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 17 de septiembre de 2013 al 7 de enero de 2016.

**Directores Técnicos – Dirección del Sisbén – Secretaría de Planeación de Villavicencio, vigencia 2012-2015:**

Eugenia Alejandra Ramírez González con C.C. 40.373.037 como directora técnica del nivel directivo de la Dirección del Sisbén, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 9 de enero de 2013 al 1 de octubre de 2013.

María Belén Osorio Ulloa con C.C. 51.739.592 como directora técnica del nivel directivo de la Dirección del Sisbén, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 22 de octubre de 2013 al 12 de enero de 2016.



*Ilustración 1. Alcalde Juan Guillermo Zuluaga Cardona 2012-2015*

En relación con lo anterior, evidenciamos los servidores públicos del nivel directivo que desempeñaron labores en la Secretaría de Planeación de Villavicencio bajo las directrices de Juan Guillermo Zuluaga Cardona en el periodo comprendido entre el 2012 al 2015. Es así que, mediante la indagación de información de las personas de confianza que integraron la secretaría señalada anteriormente, constatamos que, no solo lo acompañaron cuando era alcalde de Villavicencio, sino

que, también lo acompañaron algunos en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como contratistas y en la Gobernación del Meta, como se muestra a continuación:

Andrés Felipe García Céspedes, fue contratista en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el 2018, cuando Juan Guillermo Zuluaga Cardona era ministro de Agricultura, y ahora es el director en el periodo 2020-2023 de Cormacarena (La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena.

Laura Madelín Urrea Cuellar, fue jefe de la oficina asesora de Cormacarena desde el 3 de mayo de 2015 al 30 de junio de 2022, y luego fue subdirectora de Gestión Ambiental de Cormacarena desde el 1 de julio de 2022 al 31 de octubre de 2022.

María Dayineth Duarte Sanchez, fue contratista en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el 2018, cuando Juan Guillermo Zuluaga Cardona era Ministro de Agricultura, y ahora es Directora del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Meta, donde el gobernador es Juan Guillermo Zuluaga Cardona.

Eugenia Alejandra Ramírez González fue contratista en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el 2018, cuando Juan Guillermo Zuluaga Cardona era ministro de Agricultura.

Juan Manuel Cepeda Girón, Fue director del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Meta en el periodo 2016-2019, donde Claudia Marcela Amaya García fue gobernadora del Meta, la misma que recibió apoyo de su antecesor Alan Jara, y que respaldó la candidatura de Juan Guillermo Zuluaga Cardona a la gobernación del Meta.





*Ilustración 2. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Juan Guillermo Zuluaga Cardona*

De este modo observamos que, de los nueve servidores públicos de confianza en la Secretaría de Planeación de Villavicencio, cinco de ellos continuaron con Juan Guillermo Zuluaga Cardona cuando era ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Trabajaron junto a él en el Ministerio tres de ellos, María Dayineth Duarte Sánchez, Andrés Felipe García Céspedes y Eugenia Alejandra Ramírez González; Juan Manuel Cepeda Girón en la Gobernación del Meta, cuando Claudia Marcela Amaya García era gobernadora, aliada política de Juan Guillermo Zuluaga Cardona; y la otra en

Cormacarena, entidad dominada por la madrina política de Juan Guillermo Zuluaga Cardona, Maritza Martínez y su esposo Luis Carlos Torres Rueda.

Juan Guillermo Zuluaga aunque nació en San José del Guaviare en 1970, ha hecho casi toda su carrera en el Meta y como parte del grupo que encabezan la senadora Maritza Martínez y su esposo, Luis Carlos Torres, uno de los más poderosos del Meta (La Silla Vacía, 2021).

Junto con Castro Rincón también ejerce como padrino detrás de la Corporación el ex senador Luis Carlos Torres, quien renunció a su investidura para que la justicia ordinaria lo investigara por sus presuntas relaciones con los paramilitares. Según dijo una testigo a la Corte Suprema de Justicia, supuestamente Torres se reunió con Miguel Arroyave para que los paras le ayudaran a que un colaborador de las autodefensas llamado Euser Rondón, dejara de atacarlos a él y a Edilberto Castro (La Silla Vacía, 2010).



*Ilustración 3. Gobernador del Meta Juan Guillermo Zuluaga Cardona*

Cuando Juan Guillermo Zuluaga Cardona fue gobernador del Meta en el periodo 2020-2023, lo acompañó en la Dirección del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Meta, María Dayineth Duarte Sánchez, y en la corporación Cormacarena, Laura Madelín Urrea Cuellar como subdirectora de Gestión Ambiental y Andrés Felipe García Céspedes como director.

Se puede identificar que los actores involucrados en las decisiones del POT en Villavicencio siguen teniendo relación cercana al mandatario de turno durante el periodo de su materialización, además de que han incidido desde diferentes entidades en el acompañamiento del POT.

Por un lado encontramos a Laura Madelín Urrea Cuellar que ocupó el cargo de directora técnica del nivel directivo de la Dirección de Ordenamiento Territorial, adscrita a la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 17 de septiembre de 2013 al 7 de enero de 2016, y pasó a ser jefe de la oficina asesora de Cormacarena desde el 3 de mayo de 2015 al 30 de junio de 2022, y luego fue subdirectora de Gestión Ambiental de Cormacarena desde el 1 de julio de 2022 al 31 de octubre de 2022.

Por otro lado, encontramos a Andrés Felipe García Céspedes que fue secretario de Despacho del nivel directivo en la Secretaría de Planeación de Villavicencio desde el 1 de octubre de 2013 al 4 de enero de 2016, y pasó a ser director de Cormacarena desde el 2020 al 2023.

Considerando lo expuesto anteriormente, Cormacarena es la principal autoridad ambiental en el departamento del Meta. Su responsabilidad radica en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial en Villavicencio, lo que implica su participación en su concepción, aplicación y supervisión. Específicamente, su labor se centra en salvaguardar los recursos naturales, promover la biodiversidad y preservar el entorno ambiental del municipio.

## 2. MARCO TEÓRICO

El trabajo de investigación se basó en expedientes históricos y teorías de desarrollo territorial donde se evidencia la materialización de diferentes decisiones con respecto al desarrollo de municipios, enmarcados normativamente bajo leyes y decretos, correspondientes al desarrollo y organización de los territorios. De acuerdo con Ramírez (2023) “Las normas y regulaciones promulgadas desde el nivel nacional tienden a ser muy generales con el fin de que puedan abarcar la mayor cantidad de especificidades del territorio y de esta manera garantizar su aplicabilidad” (pág. 20). De ese modo, surge el interés de entender la implementación que se adelantó en la ciudad de Villavicencio, teniendo en cuenta la recopilación de información, que se fundamentó en artículos de revistas y medios de comunicación, sirviendo de complemento para entender la realidad del desarrollo en Villavicencio, con respecto al POT y el impacto que tuvo antes y después de su materialización.

También es importante tener en cuenta a tres autores que estructuran el cuerpo de esta investigación, como: Manfred Max-Neeff (1998), Amartya Sen (2000) y Max Weber (2002). El propósito de referenciarlos es la posición teórica del servidor público como parte de la burocracia y las decisiones en lo público, en contraposición de la realidad que desempeñan en la administración pública.

Con respecto a Max-Neeff, el aporte teórico es tomado de su obra *Desarrollo a Escala Humana*, con la que invita a reflexionar sobre la importancia de los diversos actores y la conciencia de ellos en lo verdaderamente importante para el desarrollo

humano integral, donde las necesidades sociales toman un papel fundamental ante una crisis desbordada por la deficiencia en la burocracia, las entidades públicas y el empobrecimiento de la sociedad.

La concentración económica y la centralización de las decisiones políticas generan y refuerzan dependencias entre estos distintos niveles: los países pobres están sometidos al arbitrio de los países ricos, y al interior de los países pobres sucede lo mismo que entre países pobres y ricos: realidades locales y regionales parecen destinadas a subordinar sus opciones a los designios de los gobiernos centrales y de quienes concentran el poder económico de la nación. (Max-Neef, 1998, pág. 85)

Por otra parte, está Amarty Sen con una de sus obras, *Desarrollo y Libertad*, en la que toma gran relevancia el término “libertad”, como lo más preponderante del ser humano en la sociedad, para mejorar y desarrollarse, ya que, la libertad puede ser limitada por las instituciones sociales y económicas. El individuo que goza de una verdadera libertad logra desarrollar sus capacidades, lo que le permite ser un individuo idóneo en la participación y en la toma de decisiones de su territorio.

En el análisis del desarrollo presentado en este libro, las libertades de los individuos constituyen la piedra angular. Por lo tanto, prestamos especial atención a la expansión de las <<capacidades>> de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar. Estas capacidades pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero, por otra parte, el uso

eficaz de las capacidades de participación de los individuos puede influir en el rumbo de estas medidas. (Sen, 2000, pág. 34)

Por último, Max Weber identifica en varias de sus obras, -en este caso, Política y Ciencia- la burocracia como una forma de organización de la estructura jerárquica con sus respectivos rangos y niveles, en los cuales se encuentra el poder de decisión y el impacto que genera en los diferentes territorios y sociedades. “Todas las formas de dominio patriarcal y patrimonial, el despotismo sultanista y los Estados burocráticos pertenecen a este último tipo. Sobre todo el Estado burocrático, cuya configuración más racional aparece, precisamente, en el Estado moderno” (Weber, Política y Ciencia, 1976).

Los autores nos brindan un ejemplo de la burocracia y el poder que posee, puesto que, las decisiones que se toman en cargos del nivel directivo son de alta consideración en los territorios que se encuentran.

En ese sentido, se analizaron las practicas burocráticas de empleabilidad para cargos del nivel directivo en la secretaría de Planeación del municipio de Villavicencio en el periodo 2012-2015, de modo que, en dicha entidad se concibió el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio, mediante el acuerdo 287 de 2015, instrumento técnico, que se supone, busca ordenar el territorio teniendo en cuenta la proyección y planificación del territorio, basado en el interés general y en las buenas prácticas de los servidores públicos.

Los servidores públicos deben servir bajo un código de integridad, incluso, están obligados a actuar, así como lo determinan el Código Penal:

Mientras que a los particulares solo les asiste la carga de denunciar los delitos previstos en el artículo 441, los servidores públicos están obligados a denunciar, además, las conductas punibles de cuya comisión conozcan y sean investigables de oficio. No hacerlo podría configurar el delito de abuso de autoridad por omisión de denuncia, previsto en el artículo 417 del Código Penal (Bermúdez, 2022). Además de las implicaciones penales, los servidores públicos cuentan con una guía de cómo actuar para servir a las comunidades, como el valor número uno, la honestidad: *“Actúo siempre con fundamento en la verdad, cumpliendo mis deberes con transparencia y rectitud, y siempre favoreciendo el interés general”* (Función Pública, 2019, pág. 6). Igualmente está el valor número dos, respeto: *“Reconozco, valoro y trato de manera digna a todas las personas, con sus virtudes y defectos, sin importar su labor, su procedencia, títulos o cualquier otra condición”* (Función Pública, 2019, pág. 8). También encontramos el valor número tres, compromiso: *“Soy consciente de la importancia de mi rol como servidor público y estoy en disposición permanente para comprender y resolver las necesidades de las personas con las que me relaciono en mis labores cotidianas, buscando siempre mejorar su bienestar”* (Función Pública, 2019, pág. 10). En el valor número cuatro encontramos diligencia: *“Cumpló con los deberes, funciones y responsabilidades asignadas a mi cargo de la mejor manera posible, con atención, prontitud, destreza y eficiencia, para así optimizar el uso de los recursos del Estado”* (Función Pública, 2019, pág. 12). Y por último, está el valor número cinco, justicia: *“Actúo con imparcialidad garantizando los*



*derechos de las personas, con equidad, igualdad y sin discriminación”* (Función Pública, 2019, pág. 14).

Además de las implicaciones penales, los servidores públicos cuentan con una guía de cómo actuar para servir a las comunidades, como el valor número uno, la honestidad: *“Actúo siempre con fundamento en la verdad, cumpliendo mis deberes con transparencia y rectitud, y siempre favoreciendo el interés general”* (Función Pública, 2019, pág. 6). Igualmente está el valor número dos, respeto: *“Reconozco, valoro y trato de manera digna a todas las personas, con sus virtudes y defectos, sin importar su labor, su procedencia, títulos o cualquier otra condición”* (Función Pública, 2019, pág. 8). También encontramos el valor número tres, compromiso: *“Soy consciente de la importancia de mi rol como servidor público y estoy en disposición permanente para comprender y resolver las necesidades de las personas con las que me relaciono en mis labores cotidianas, buscando siempre mejorar su bienestar”* (Función Pública, 2019, pág. 10). En el valor número cuatro encontramos diligencia: *“Cumplo con los deberes, funciones y responsabilidades asignadas a mi cargo de la mejor manera posible, con atención, prontitud, destreza y eficiencia, para así optimizar el uso de los recursos del Estado”* (Función Pública, 2019, pág. 12). Y por último, está el valor número cinco, justicia: *“Actúo con imparcialidad garantizando los derechos de las personas, con equidad, igualdad y sin discriminación”* (Función Pública, 2019, pág. 14).

Estos cinco valores buscan que los servidores públicos sirvan de manera íntegra, buscando siempre el beneficio general, enmarcando la importancia de la vocación de servir y ayudar siempre desde la administración pública a los colombianos.

El decreto 815 de 2018 reglamenta lo relacionado con la función pública, relacionado a las competencias laborales del servidor público, como menciona el artículo 2.2.4.6.: “I Responsabilidad por personal a cargo; II Habilidades y aptitudes laborales; III Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones; IV Iniciativa de innovación en la gestión; V Valor estratégico e incidencia de la responsabilidad”

### 3. MARCO NORMATIVO

NORMA	ENFOQUE	PERTINENCIA	ANÁLISIS
<b>Constitución Política de la República de Colombia 1991</b>	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.	Artículo 311.	El municipio brinda servicios, construye obras, ordena el desarrollo territorial y promueve el bienestar, cumpliendo con la ley.
		Artículo 315. Son atribuciones del alcalde	El alcalde lidera la administración municipal, asegura la prestación de servicios, lo representa legalmente y nombra o destituye funcionarios y directores locales según las normativas.

<b>Ley 388 de 1997</b>	Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.	Artículo 1.- Objetivos	Facilitar la implementación de acciones urbanas integradas que coordinen la iniciativa municipal con la política urbana nacional y los recursos de las entidades responsables del desarrollo urbano.
<b>Ley 909 de 2004</b>	Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones	Ley 909 de 2004	El empleo público es esencial según esta ley, abarcando funciones asignadas para cumplir los objetivos estatales y de desarrollo.
<b>Ley 1454 de 2011</b>	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones	Artículo 2	El ordenamiento territorial es un proceso para planificar y gestionar entidades territoriales, buscando un desarrollo equitativo y sostenible, teniendo en cuenta la diversidad de Colombia.
<b>Ley 489 de 1998</b>	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones	Artículo 3	La función administrativa se basa en principios constitucionales como la buena fe, igualdad, moralidad, eficacia, transparencia, entre otros, aplicables también a la prestación de servicios públicos en lo posible.
<b>Ley 599 de 2000</b>	Por la cual se expide el Código Penal	Artículo 417	Abuso de autoridad por omisión de denuncia. El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.
<b>Acuerdo 287 de 2015</b>	Por medio del cual se adopta el nuevo plan de ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio y se dictan otras Disposiciones	Artículo 2	El POT busca mejorar Villavicencio para lograr un territorio sostenible, equitativo y eficiente, considerando el ordenamiento territorial, el desarrollo económico y el progreso social, así como la conservación de valores históricos, culturales y ambientales.

## **4. OBJETIVOS DE LA MONOGRAFÍA**

### **4.1 Objetivo general**

Analizar las prácticas del talento humano que incide en las decisiones del ordenamiento territorial en la ciudad de Villavicencio durante el periodo 2012-2019.

### **4.2 Objetivos específicos**

a. Analizar el impacto de las decisiones de dichos actores en el ordenamiento territorial de la ciudad de Villavicencio durante el periodo 2012-2019.

b. Identificar y contextualizar los actores que inciden en el ordenamiento territorial de la ciudad de Villavicencio durante el periodo 2012-2019.

c. Plantear recomendaciones en términos de transparencia, control y vigilancia en el papel o rol del talento humano en el ordenamiento territorial de la ciudad de Villavicencio.

## 5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Considerando el enfoque del proyecto de investigación y la línea de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública, gestión, desarrollo territorial y local, se emprende un análisis integral de la planificación y ordenamiento urbano. Este estudio se enfoca en comprender cómo las decisiones de actores en el ordenamiento territorial impactan en la calidad de vida de los ciudadanos, así como en la eficiencia y sostenibilidad de la ciudad de Villavicencio.

Por eso se recopilan datos de la Alcaldía municipal de Villavicencio con respecto a la Secretaría de Planeación, análisis de documentos como el acuerdo 287 de 2015. Adicionalmente, se tuvo en cuenta la revisión de literatura con postulados teóricos sobre desarrollo territorial y servidores públicos en Colombia. También se contó con artículos de revistas científicas, tesis, normas, base de datos y web

La investigación es de tipo analítica descriptiva, lo anterior con base en la información recolectada, que nos brinda componentes elementales a la hora de analizar y comprender las diferentes variables que se correlacionan con la asignación de cargos del nivel directivo, además, la información nos brinda las características esenciales para generar alternativas en términos de sugerencia para el posterior análisis de dichos datos, teniendo en cuenta la recopilación de información, archivos de prensa y análisis de datos como herramientas metodológicas de investigación.

Asimismo, las investigaciones de carácter cualitativo tienen como característica estudiar muestras de tamaño más reducido, aunque generan un volumen grueso de

información, pero, además, la información es altamente heterogénea, eso debido a la percepción subjetiva que varía según el objeto de estudio.

El análisis cualitativo de la investigación equipara tres etapas técnicas: “1) *la simplificación de la información: selección de los textos más relevantes en relación con los objetivos de la investigación; 2) la categorización de la información, y 3) la redacción del informe de resultados*” (Palacios, 2009, pág. 76).

La metodología utilizada en esta investigación es cualitativa ya que se realizó recopilación de información, archivos de prensa y análisis de datos, mediante esta se busca comprender la complejidad de la realidad de la asignación y ocupación de cargos públicos en la Secretaría de Planeación de Villavicencio.

En cuanto a los objetivos de la investigación, toma gran importancia analizar las prácticas en desarrollo territorial del municipio de Villavicencio, donde se busca desentrañar el comportamiento en cuanto a las decisiones tomadas en la administración pública. Un ejemplo de ello es Plan de Ordenamiento Territorial (POT), instrumento técnico con el que se busca ordenar el municipio de Villavicencio en el ámbito del urbanismo, teniendo en cuenta la proyección y planificación del territorio, cuyo conocimiento es de suma importancia, si se tiene en cuenta que, las inversiones en torno al POT, son demasiado lucrativas.

El exsenador, Carlos Fernando Galán en una de sus denuncias en el Congreso de la República, mencionó el término “volteo de tierras”, haciendo alusión a la corrupción en los Planes de Ordenamiento

Territorial en Colombia, “La corrupción urbanística es negocio tan o más lucrativo que el narcotráfico” (Semana, 2018).

En función de lo anterior, para identificar los actores y la influencia de sus padrinos políticos para la asignación de cargos públicos del nivel Directivo en la Secretaría de Planeación de Villavicencio, acudimos a la recopilación de información por medio de derechos de petición a las entidades correspondientes. También soportamos la investigación en archivos de prensa y el análisis de datos, para analizar el impacto de las decisiones y actuaciones de dichos actores en la Secretaría de Planeación de Villavicencio en el periodo 2012-2015.

## 6. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

MES	DESARROLLO DE LA INVESTIGACION																	
	FEBRERO				MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO	
SEMANAS	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	
Presentación del Proyecto	■																	
Aprobación del Proyecto		■																
Ajustes al Plan de Investigación			■	■														
Fortalecimiento del Marco Teórico				■	■													
Investigación en Campo						■	■	■	■									
Aplicación de Metodología						■	■	■	■									
Análisis de Resultados									■	■	■	■	■					
Elaboración Documento Final														■				
Entrega Documento Final															■			
Sustentación																■	■	

## 7. RESULTADOS DE LA MONOGRAFÍA

En este estudio se llevó a cabo un análisis cualitativo, considerando que, la indagación trascendental fue la recopilación de datos sobre el ordenamiento territorial de Villavicencio en artículos, investigaciones y en entidades como la Secretaría de Planeación de Villavicencio con respecto a los servidores públicos del nivel directivo de libre nombramiento y remoción en el periodo 2012-2015.

Hay que resaltar también que los archivos de prensa fueron fundamentales para sintetizar la información y exponer los datos suministrados en la investigación, para dar claridad y seguimiento a los protagonistas involucrados.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis de datos fue pertinente para valorar la recopilación de información, donde se usaron recursos indispensables, en este caso, derechos de petición a las entidades correspondientes para cruzar las cifras que se obtenían. El análisis de datos también fue fundamental con respecto a los archivos de prensa, donde el material digital alojado en páginas web fue cotejado para verificar que la información fuera real.

De este modo, la investigación arrojó que en la administración de Juan Guillermo Zuluaga en el periodo 2012-2015 cuando era alcalde de Villavicencio, contó con algunos servidores públicos de confianza al nombrarlos en cargos del nivel directivo en la Secretaría de Planeación de Villavicencio, donde se modificó el Plan De Ordenamiento Territorial bajo el acuerdo 287 de 2015. Acuerdo que fue denunciado en



la Procuraduría General de la Nación por las irregularidades que se presentaron en reclasificación del uso del suelo, en los estudios de riesgo y en la tasa poblacional.

Por lo tanto, los servidores públicos presentes en el desarrollo del POT en dicha secretaría conocieron de primera mano información relevante que obviaron, ya que, no se presentaron denuncias como dicta la ley (Código Penal) por parte de los servidores públicos, sino que antes, siguieron acompañándolo en diferentes cargos públicos, donde Juan Guillermo Zuluaga Cardona tenía poder o influencia, como se evidencia en la justificación de esta investigación.

Es así como, en la investigación realizada se puede evidenciar que desde el principio de la elaboración del POT se presentaron graves inconsistencias, tales como, las observaciones de las debilidades en la administración en el documento de evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio, donde se mencionaba la desarticulación interinstitucional, que no había sistema de información, que había una evaluación de seguimiento sin compromiso del POT, profesionales sin responsabilidad que dejaban la dependencia y quedaba un vacío de la información ocasionando una pérdida de la memoria institucional.

Además de las advertencias, se configuró un plagio en el documento, que incluía información que no tenía que ver con el municipio, por ejemplo, una vía férrea que atravesaba la ciudad cuando en Villavicencio nunca ha existido una, o Unidades de Planificación Zonal UPZ Las Ceibas, siendo que en Villavicencio no las hay, ni el barrio existe, dejando en claro el desconociendo las necesidades propias del territorio y abarcando documentos de otros municipios como Neiva de Colombia y Puebla de México.

Adicionalmente, uno de los puntos más destacados fue la reclasificación del uso del suelo, donde se adicionaron hectáreas al suelo urbano y a expansión urbana de forma desproporcionada, teniendo en cuenta una proyección poblacional errónea denunciada por la ciudadanía desde el principio.

Por otro lado, sobresalieron los vacíos normativos, con los que se afecta el medio ambiente en Villavicencio, considerando la deforestación, contaminación de afluentes y pérdida de la biodiversidad, situación que ha sido aprovechada tanto de individuos como de entidades con personería jurídica.

## **8. CONCLUSIONES**

A partir de lo expuesto en la presente investigación, podemos concluir que, en la ciudad de Villavicencio la implementación del acuerdo 287 de 2015, por el cual se materializó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), generó un impacto negativo en los diferentes ámbitos sociales, culturales y económicos en el territorio.

El POT en Villavicencio se estableció según las decisiones tomadas por servidores públicos que formaban parte de la Secretaría de Planeación del municipio y eran del círculo de confianza del mandatario de turno al ser servidores de libre nombramiento y remoción. De modo que, se evidenciaron las actuaciones por las que el POT en la ciudad de Villavicencio entre 2012 y 2019, impactaron desfavorablemente por las irregularidades presentadas desde el inicio de su elaboración.

Por eso e inconformismo de la misma ciudadanía, se demandó al POT de Villavicencio ante los entes de control, considerando la desproporcionada tasa poblacional, la reclasificación del uso del suelo desordenado, daño ambiental y uso de estudios de riesgo desactualizados.

## 9. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta la vulneración de las actuaciones de los servidores públicos en las entidades donde se materializan decisiones de gran impacto en el territorio, en este caso el POT de Villavicencio, se hace necesario elaborar estrategias y métodos que ayuden en el seguimiento y la vigilancia oportuna del ordenamiento territorial, teniendo en cuenta herramientas propias de la democracia en el municipio, como el control social, donde haya todas las garantías para acompañar la gestión pública de los servidores públicos y los procesos desde el inicio, ejecución y seguimiento.

También es importante el fortalecimiento de los mecanismos para que los representantes de las comunidades puedan hacer parte de la selección para integrar el Consejo Territorial de Planeación en Villavicencio. Además de asegurar la participación ciudadana en torno al POT, es indispensable robustecer la gestión de la Comisión Regional de Moralización para respaldar el control social de la ciudadanía y confiar en actuar de los entes de control ante las irregularidades que se presenten, donde las sanciones oportunas eviten el atraso del desarrollo territorial de Villavicencio.

## 10. GLOSARIO

**Burocracia:** es un sistema organizativo caracterizado por reglas rígidas, procedimientos formales y una jerarquía de autoridad, a menudo asociado con la lentitud y la falta de flexibilidad en la toma de decisiones.

**Crecimiento urbano:** es la expansión de áreas urbanas con aumento de población y desarrollo de infraestructura.

**Desarrollo territorial:** es la planificación y gestión del uso del territorio para un crecimiento equitativo y sostenible.

**nOrTe:** abreviatura que significa también Plan de Ordenamiento Territorial.

**Ordenamiento territorial:** es la planificación y regulación del uso del suelo para promover un desarrollo urbano y rural ordenado y sostenible.

**POT:** Un plan de ordenamiento territorial es un documento que establece las directrices para el desarrollo urbano y rural de una región, incluyendo normativas sobre el uso del suelo, la infraestructura y la conservación del medio ambiente.

**Secretaría de Planeación:** es un organismo gubernamental encargado de formular, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de desarrollo urbano, territorial y económico en una entidad territorial, como un municipio o una región.

**Servidor público:** es un individuo empleado por el gobierno para realizar funciones y servicios en beneficio de la sociedad.

**Sostenible:** significa capaz de mantenerse o perdurar a lo largo del tiempo sin comprometer los recursos o el medio ambiente para las generaciones futuras.

**Territorio:** es un área física definida y delimitada que incluye tierra, agua y recursos naturales, sobre la cual un gobierno o una comunidad ejerce autoridad o control.

## 11. REFERENCIAS

- Amaya, J. M. (2017). Uso y tenencia de la tierra... factores históricos y planes de ordenamiento territorial - veredas Barcelona, Cocuy y Zuría – Villavicencio, Colombia. *Revista de Direito da Cidade*, 9(4), 38.  
doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2017.30317>
- Bermúdez, P. S. (2022, Mayo 31). *Obligación de denunciar y las implicaciones de su omisión*. Retrieved from Asuntos Legales:  
<https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/obligacion-de-denunciar-y-las-implicaciones-de-su-omision-3372575#:~:text=Mientras%20que%20a%20los%20particulares,y%20sean%20investigables%20de%20oficio.>
- BLU Radio. (2019, 19 de diciembre). *Lupa a director de Cormacarena y gobernador electo del Meta por POT de Villavicencio*. BLU Radio:  
<https://www.bluradio.com/nacion/lupa-a-director-de-cormacarena-y-gobernador-electo-del-meta-por-pot-de-villavicencio.>
- Concejo Municipal de Villavicencio. (2015, 29 de diciembre). *ACUERDO No 287 DEL 2015*. Secretaría del Concejo Municipal de Villavicencio.
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 8 de julio). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. D.O. No. 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (1998, 30 de diciembre). *Ley 489 de 1998*. Gaceta oficial del Congreso.

- Congreso de la República de Colombia. (2004, 23 de septiembre). *Ley 909 de 2004*. Gaceta oficial del Congreso.
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 29 de junio). *Ley 1454 de 2011*. Gaceta oficial del Congreso.
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 29 de junio). *LEY 1454 DE 2011*. Gaceta oficial del Congreso.
- Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). *Art. 315 [Título XI]*. Gaceta oficial del Congreso.
- DÍAZ RINCÓN, D. F., & REINA BRAVO, Y. M. (2020, Abril). Una mirada crítica al modelo de ocupación planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 7(2), 16. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8961415>
- Díaz, D. (2020, Enero 14). Proyección poblacional sobredimensionada, el origen del volteo de tierras en el POT de Villavicencio. *El Cuarto Mosquetero*. Retrieved from <https://elcuartomosquetero.com/proyeccion-poblacional-sobredimensionada-el-origen-del-volteo-de-tierras-en-el-pot-de-villavicencio/>
- DNP. (2023). *www.dnp.gov.co*. Retrieved from <file:///D:/ESAP/10-%20semestre%202/seminario%20de%20monografia/Ultimas%20bibliografias/Ordenamiento%20territorial%20para%20el%20desarrollo.pdf>
- El Espectador. (2015, 26 de octubre). *Marcela Amaya, la primera mujer elegida como gobernadora del Meta*. El Espectador: <https://www.elespectador.com/politica/marcela-amaya-la-primera-mujer-elegida-como-gobernadora-del-meta-article-595253/>.
- Función Pública. (2019). *Valores del Servicio Público, código de integridad*. Departamento Administrativo de la Función Pública: [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/34877072/2019-08-21\\_Codigo\\_integridad.pdf/da1a074a-8309-a46e-11a5-cfff0a3279e9?t=1566404916392](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/34877072/2019-08-21_Codigo_integridad.pdf/da1a074a-8309-a46e-11a5-cfff0a3279e9?t=1566404916392).
- Hernández, R. M. (2013, Julio 4). Plagio en Villavicencio. *El Espectador*. Retrieved from <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/plagio-en-villavicencio-article-431774/>
- La Silla Vacía. (2010, diciembre 20). *MÁS PADRINOS DE LAS CAR*. Retrieved from [www.lasillavacia.com](http://www.lasillavacia.com): <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/mas-padrinos-de-las-car/>
- La Silla Vacía. (2021, febrero 12). *JUAN GUILLERMO ZULUAGA*. Retrieved from [www.lasillavacia.com](http://www.lasillavacia.com): <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/juan-guillermo-zuluaga/>

- Las 2 Orillas. (2019, 10 de julio). *El Partido Liberal ya tiene candidato para la Gobernación del Meta*. Las 2 Orillas: <https://www.las2orillas.co/el-partido-liberal-ya-tiene-candidato-para-la-gobernacion-del-meta/>.
- López, F. V. (2021). *El burocrata disruptivo*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Matas, C. R. (2015). *La Administración Pública del Futuro: La Administración "2050"* (No. WP 2015-08. 40 pp ed.). Madrid: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Max-Neef, M. (1998). *Desarrollo a Escala Humana*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Palacios, S. P. (2009). *La Praxis de la Investigación Cualitativa: Guía para elaborar tesis*. Madrid: Plaza y Valdes Editores.
- Presidencia de la República de Colombia. (2005, 25 de julio). *Decreto 2539 de 2005*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- Ramírez Casas, D. P. (2023). *Lineamientos generales de ordenamiento para aportar a la óptima localización de actividades industriales en suelo rural. Estudio de caso: zona industrial caños negros, Villavicencio [Tesis de Maestría, Universidad La Gran Colombia*. Repositorio institucional. Retrieved from <http://hdl.handle.net/11396/8086>
- Semana. (2018, Abril 12). *"La corrupción urbanística es tan lucrativa como el narcotráfico": Galán*. Retrieved from [www.semana.com: https://www.semana.com/nacion/articulo/carlos-fernando-galan-planes-de-ordenamiento-territorial-en-cundinamarca/563498/](https://www.semana.com/nacion/articulo/carlos-fernando-galan-planes-de-ordenamiento-territorial-en-cundinamarca/563498/)
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Weber, M. (1976). *Política y Ciencia*. Buenos Aires: Editorial La Pleyade.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.