

# GRAMALOTE, UN DESAFÍO PARA LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

**LUIS LIZCANO CONTRERAS\***  
**EDGAR ARTURO GUTIÉRREZ LIMAS\*\***

*\*Ingeniero Civil, Especialista en Auditoría y Estudios de Impacto Ambiental, Magíster en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio. Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR, República de Colombia. e-mail: llizcano@corponor.gov.co.*

*\*\*Ingeniero Civil, Especialista en Gerencia de Empresas, Magíster en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio. Contratista de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR, República de Colombia. Docente Universidad Simón Bolívar, Extensión Cúcuta, República de Colombia. e-mail: [edgarturog@yahoo.es](mailto:edgarturog@yahoo.es).*

Como citar este documento:

Lizcano Contreras, Luis; Edgar Arturo Gutiérrez Limas, (2015) **"GRAMALOTE, UN DESAFÍO PARA LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO"**. En: *Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Riesgo de Desastre: un encuentro inconcluso*. Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre; 11 p.

## RESUMEN

El título *"Gramalote, un desafío para la planificación del territorio"* refleja un precedente marcado por el desastre. El suelo urbano de este municipio colombiano, fue destruido casi en su totalidad por un fenómeno de remoción en masa tipo rotacional complejo, a finales del año de 2010. Igualmente parte del suelo rural de este municipio también fue afectado, teniéndose como detonante o potencializador del escenario de riesgo al fenómeno de La Niña. Pero la historia de este municipio debe seguir, planteándose el reasentamiento de la población afectada y la atención de los sectores inestables. El desastre es el punto de partida para iniciar un proceso de planificación para el ordenamiento del territorio en el marco de la gestión del riesgo de desastres. Lo sucedido marca sustancialmente el desarrollo de políticas en la atención y prevención de desastres en Colombia, teniéndose en cuenta lo presentado durante el fenómeno de La Niña, años 2010 – 2011, y hace que necesariamente se arroje una mirada más objetiva con base a la realidad que se presenta en el territorio debido a los procesos de variabilidad climática y cambio climático. La promulgación de normas sobre gestión del riesgo de desastres, que necesariamente deben abordarse en los ejercicios de planificación, direccionan en lo posible a garantizar territorios seguros y sostenibles.

## 1. INTRODUCCIÓN

*"La historia de un pueblo no es lo que ese pueblo ha vivido, sino lo qué ese pueblo recuerda y cómo lo recuerda." Rafael Santafé.*

La presente ponencia refleja contenidos acerca de lo sucedido en el contexto del desastre y su enfoque en la planificación del territorio, teniéndolo en cuenta como marco para este ejercicio. Dándole suma importancia a la gestión del riesgo de desastres en los procesos de ordenamiento territorial, teniéndose como base lo

sucedido en el municipio de Gramalote. Igualmente al papel que desempeñan los actores del territorio, así mismo a la actuación interinstitucional y a la implementación de normas y, porque no decirlo, que de una u otra manera el conocimiento de este escenario conlleva a la creación, fortalecimiento o estructuración de políticas públicas conducentes a garantizar territorios seguros y sostenibles, enmarcadas en la integralidad de lo social, lo económico y lo ambiental.

El día 17 de diciembre del año 2010, el suelo urbano del municipio de Gramalote, departamento de Norte de Santander, República de Colombia, fue afectado por un fenómeno de remoción en masa tipo rotacional complejo, producto de la saturación de los suelos a raíz de las lluvias intensas, que por esa fecha azotaba a Colombia y conocido como el fenómeno climático de La Niña. Sectores del suelo rural también fueron afectados (Gutiérrez, 2014).

Este movimiento del terreno provocó la destrucción del suelo urbano (aproximadamente 30 ha.), a excepción de un pequeño sector conocido como La Lomita, obligando a la población a un desalojo inmediato y reubicación temporal. De manera directa fueron afectados 3000 habitantes, aproximadamente.

Este fenómeno afectó de manera general tanto a viviendas, equipamientos, vías y redes de servicios públicos domiciliarios; lo cual requirió de la reubicación temporal de la población en casas de familiares y albergues temporales en la zona rural de Gramalote y en municipios contiguos, incluida la capital del departamento, Cúcuta (Gutiérrez y Lizcano, 2012).

Lo que sucedió quedó inmerso en la memoria colectiva, no solo de los gramaloteros o vecinos, sino de un mundo que perplejo, observó como un fenómeno natural en asocio con intervenciones antrópicas, pueden cambiar todo un destino, un escenario construido y adaptado para ser habitado. Sucesos similares con sus detonantes han sucedido en Colombia y otros países, pero éste es muy particular y único. Un nuevo territorio se espacializará como suelo urbano en la cartografía oficial. Pero la historia, el pasado, seguirá ahí, en el colectivo de propios y extraños (Gutiérrez, 2014).

Por eso la historia aparte de escrita, debe conocerse. En este caso debe ser una lección de vida, donde se conjugue toda la trama de una comunidad que por tantos años consolidó un tejido urbano, con arraigo por un territorio enlazado con la ruralidad municipal y la conectividad regional. Deberá ser un punto de encuentro con la historia y con el presente, donde en él conjuguen aspectos direccionados a su conservación y protección, sin desaprender de realidades, asociadas a riesgos, pero donde los aspectos socioculturales sigan vigentes. La participación de los actores sociales es relevante en este proceso, arquitectos del ejercicio de planificación de este espacio de enseñanza al mundo (Gutiérrez y Lizcano, 2012).

Con base en lo precedente se abordaron ejercicios, direccionados por El Estado, y conjuntamente con las comunidades asentadas en el territorio y en articulación con la interinstitucionalidad, encaminados al reasentamiento de la población afectada, con una mirada hacia todo el territorio municipal en el contexto de la planificación y el ordenamiento territorial, en el marco de la gestión del riesgo y mereciendo especial atención la zona de desastre.

Los desafíos con esta lección, que de ser aprendida, deberá conducir a la resignificación del desastre a través de una propuesta de manejo integral de la zona afectada, que permita actividades ambientales, investigación científica, turismo y reactivación económica, en articulación con la funcionalidad del territorio municipal, en lo local y regional.

Se hace necesario considerar también que las ruinas de desastres deben convertirse en testigos históricos de lo pasado y en enseñanzas, para este caso del poder de la naturaleza, para el futuro. Es común observar como los desastres de origen natural y antrópicos se repiten una y otra vez, afectando poblaciones, sucesivamente, cobrando víctimas mortales, cientos de heridos y grandes pérdidas económicas. Es necesario entonces, recobrar la memoria histórica colectiva de lo pasado, de lo sucedido, poder documentarlo y mas que ello, poder plasmarlo espacial y temporalmente en el territorio afectado, como testigo de la tragedia y sobre todo, como enseñanza para el futuro de este territorio y otros en condiciones similares (Gutiérrez y Lizcano, 2012).

Si bien Colombia ha avanzado comparativamente en gestión del riesgo respecto a otros países en América Latina, aún se tiene que estructurar, consolidar y fortalecer la política pública en gestión del riesgo de desastres, pues las enseñanzas del manejo del desastre en el municipio de Gramalote muestra que aún hay mucho camino por recorrer.

Ahora el reto es la gestión para la sostenibilidad, en la construcción o transformación de territorios. Tareas para la planificación y el ordenamiento del territorio.

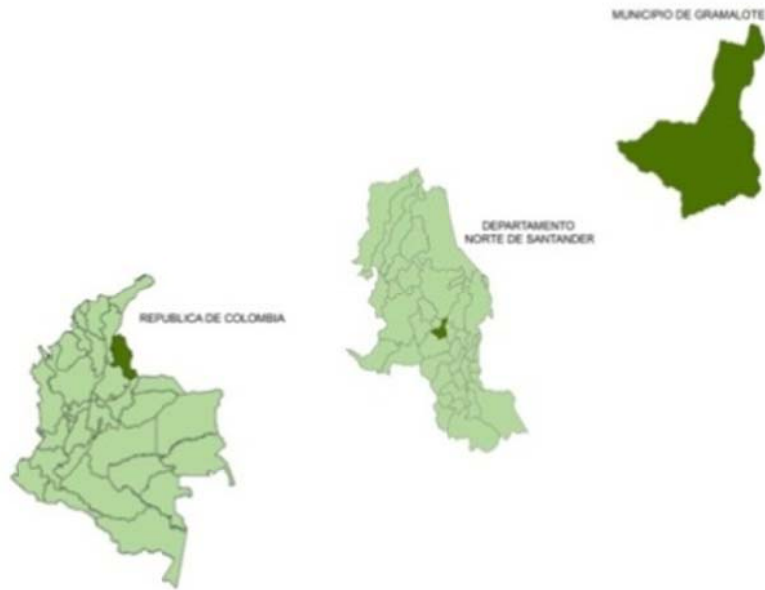
## **2. CONTEXTO TERRITORIAL**

### **2.1 UNIDAD DE ANÁLISIS<sup>1</sup>**

El municipio de Gramalote es uno de los 40 municipios que conforman territorialmente el Departamento de Norte de Santander, el cual se encuentra ubicado hacia la parte nororiental de la República de Colombia, frontera con la República Bolivariana de Venezuela.

---

<sup>1</sup> Revisión Ordinaria Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Gramalote, documento técnico, 2014.

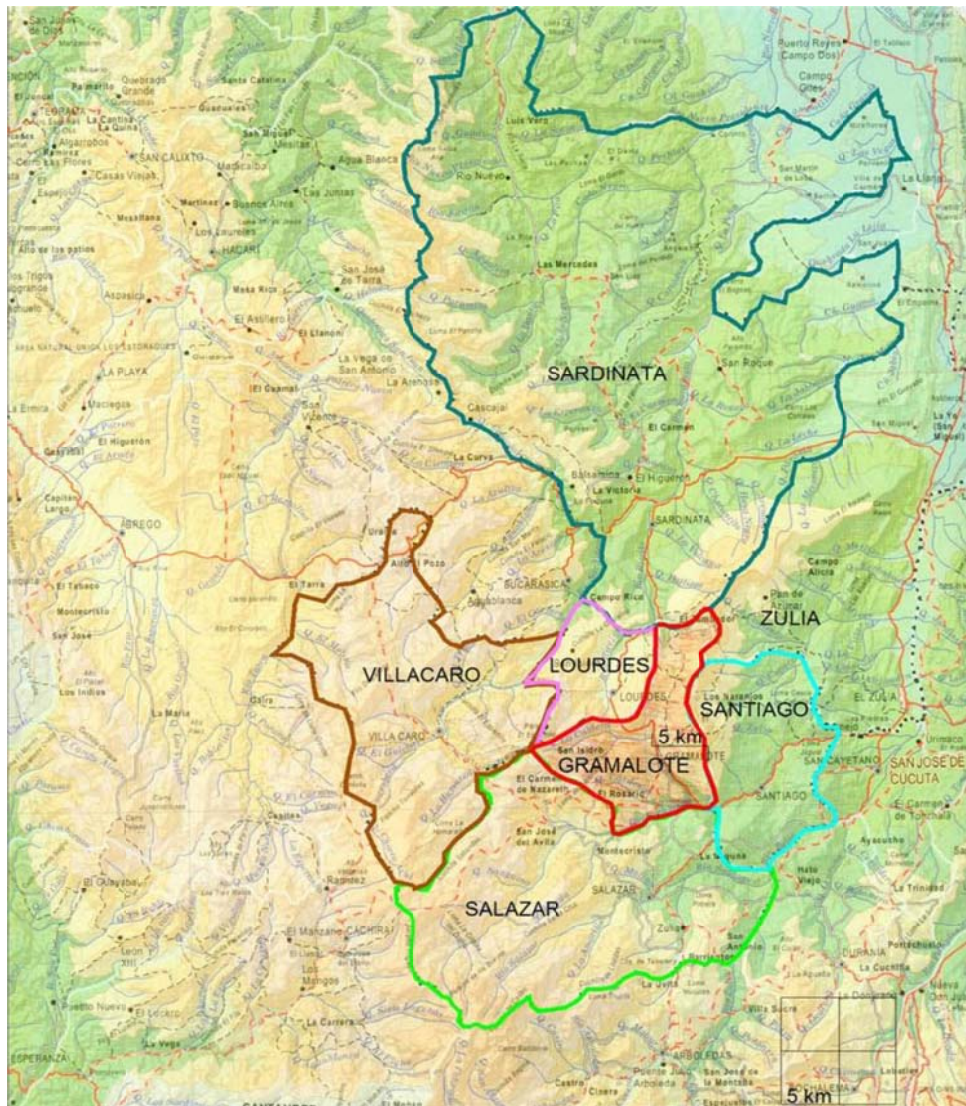


Ubicación del municipio de Gramalote

Con respecto al Ecuador, el Municipio de Gramalote se sitúa entre los 7° 50' y 8° 3' de Latitud Norte; con respecto al Meridiano de Greenwich los 72° 45' y 72° 55' de Longitud Occidental.

El municipio de Gramalote tiene una superficie de 149,7 Km<sup>2</sup> (14.970 ha), que equivale aproximadamente al 0.69% de la extensión del departamento, al referenciar como superficie departamental 21.679 Km<sup>2</sup>.

Limita al norte con el municipio de Sardinata, al sur y suroccidente con el municipio de Salazar de Las Palmas, al oriente con los municipios de Santiago y El Zulia y al occidente con los municipios de Lourdes y Villacaro.



El municipio de Gramalote en el contexto regional

El municipio de Gramalote poseía una población para la fecha del desastre de aproximadamente 6.000 habitantes, de los cuales el 50% vivía en el suelo urbano.

## 2.2. MEMORIA DEL DESASTRE

### Antes del desastre.

Suelo urbano, como cualquier otro de tantos municipios de Colombia, ubicado en la zona andina, cordillera oriental.





Suelo urbano municipal de Gramalote e Iglesia principal



Sector del suelo urbano municipal de Gramalote

### **Momentos del desastre y posterior a este.**

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

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

Gramalote, en un lugar que contase con condiciones de seguridad para la ubicación de los habitantes afectados.<sup>2</sup>



Suelo urbano municipal de Gramalote e Iglesia principal

<sup>2</sup> Revisión Ordinaria Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Gramalote, documento técnico, 2014.





Sectores del suelo urbano municipal de Gramalote

En el momento del desastre no se presentaron víctimas mortales. Las alertas se dispararon en el momento oportuno y se logró evacuar a la población, mediante un proceso efectivo interinstitucional y con la colaboración de la comunidad afectada.

Lo precedente marcó la vida institucional del municipio, por cuanto el nodo funcional administrativo del proceso de gobernabilidad ya no contaba con sus equipamientos básicos para su ejercicio físico en el territorio, si así se puede considerar. Más tarde se consolidaría un sector, de manera provisional y en el suelo rural, para el desempeño de las competencias administrativas a escala municipal. Mientras esto se hacía realidad, las funciones y actuaciones en el territorio municipal partían de una sede administrativa ubicada en la ciudad de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander.

### 3. MARCO TEÓRICO

Es necesario reflexionar sobre aspectos básicos referente al tema que se aborda y su propósito. Sin dejar de lado, y obviamente que no se debe desligar las actuaciones que se han llevado a cabo, el proceso posdesastre en el municipio de Gramalote, se debe hacer énfasis en la gestión del riesgo de desastres como



insumo esencial en el marco de construcción e implementación de instrumentos de planificación en ordenamiento territorial e igualmente en instrumentos de desarrollo a escala municipal y a nivel macro como lo es lo referente a cuencas hidrográficas, en articulación con la normatividad establecida.

### **3.1 CASO GRAMALOTE**

En el caso del municipio de Gramalote, ya es una realidad las actuaciones conducentes al reasentamiento de la población urbana afectada por el desastre, producto de un ejercicio determinado por la Revisión Excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial, con énfasis específico en el nuevo suelo urbano. Insumo básico para la planificación fue la gestión del riesgo de desastres.

Es decir, que ya un nuevo suelo urbano quedará espacializado en la cartografía oficial.

El suelo urbano afectado fue categorizado como suelo de protección, en el cual se determinarán medidas estructurales y no estructurales a llevarse a cabo, y con base a decisiones armonizadas con su entorno y con la integralidad del territorio municipal.

### **3.2 LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

No es necesario recurrir a antecedentes para explicitar lo que nos presenta la historia, como tampoco es un llamado a desaprender lo que ella nos muestra. No hay que olvidar la lección. En otras palabras no son tan lejanos algunos escenarios marcados por los desastres en Colombia y que de manera relevante han dinamizado también el devenir normativo con un propósito claro: territorios seguros y sostenibles.

Por citar algunos, escenarios medio parecidos a Gramalote, lo del municipio de San Cayetano, Cundinamarca, o lo de la población de Armero en el Tolima.

Sin desatender el propósito de lo que plantea esta ponencia, lo acaecido en el municipio de Gramalote deberá ser el marco de referencia para los municipios colombianos, sin desviar la mirada de sus realidades territoriales y abordar procesos de planificación del territorio con base en la gestión del riesgo de desastres.

La Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, establece la incorporación de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación, entre estos los planes de ordenamiento territorial (sean también los planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial).

El decreto 1807 de 2014, por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial (información compilada en el decreto 1077 de 2015, decreto único reglamentario del sector de Vivienda, Ciudad y Territorio), establece sobre la realización de estudios básicos y detallados en los instrumentos de planificación.

## **4. CONCLUSIONES**

Se considera partir en dos partes este ítem, uno considerando las zonas afectadas por desastres y otro, a partir del título de la ponencia.

### **4.1 DE LAS ZONAS AFECTADAS**

Gutiérrez y Lizcano, 2012, concluyen al respecto “Las zonas afectadas por desastres naturales y en especial las urbanas donde se requiere el abandono del espacio y la de la reubicación de la población, no deben ser olvidadas para concentrarse exclusivamente en la reconstrucción del nuevo espacio urbano para dar solución a todas las personas afectadas, así sea esta la prioridad en estos casos y como normalmente se entiende.

Es por ello, que debe simultáneamente pensarse e investigarse sobre factores de origen y efectos del desastre, diagnósticos actuales y formulación de proyectos que tiendan a prevenir o mitigar nuevas tragedias en estas zonas u otras del país, donde las características del fenómeno natural son similares. Pero no solamente el abordaje de la problemática debe ser ambiental, pues es de vital importancia el rescate cultural para no enfrentarse a la pérdida de la memoria colectiva e histórica, abordar la problemática desde lo cultural, desde las tradiciones e hitos más importantes de la población que han quedado destruidos físicamente, pero que continuarán en la memoria y la cultura de toda la población.

Se espera que a través de propuestas de manejo integral de las áreas afectadas o destruidas, se abran nuevas puertas al desarrollo socio-económico de la población a través del turismo, la educación ambiental y la investigación científica. Esta investigación plantea un tema innovador, poco tratado a nivel mundial y más para Colombia, donde lo único que podríamos valorar, es un intento tímido de rescate de la memoria colectiva del desastre en el antiguo municipio de Armero, departamento del Tolima, en el cual murieron alrededor de 25.000 personas por una avalancha provocada por el flujo de lodo, producto del deshielo del glaciar del volcán Nevado del Ruiz en el año de 1985”.

Se considera relevante la formulación de propuestas de manejo integral para el suelo urbano afectado, teniéndose en cuenta que aunque está destruido, aún conserva la cultura e historia que debe ser valorada, preservada y presentada a la región y al país. Permanecerá en la memoria colectiva y trascenderá generaciones. El resultado deseado deberá transferir este mensaje, así como la enseñanza y aporte al conocimiento para abordar en su integralidad la gestión del riesgo de desastres tanto a nivel regional como nacional (Gutiérrez, 2014).

### **4.2 DEL CASO GRAMALOTE**

El caso Gramalote deberá ser una lección aprendida que debe trascender en el marco de la gestión del riesgo de desastres para construir y consolidar territorios seguros y sostenibles, donde se garanticen procesos asociados a la habitabilidad y al desarrollo de actividades económicas productivas.

Aunque el marco normativo aborda la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación territorial, se hace necesario la estructuración de políticas públicas para resolver situaciones problemáticas y hacer efectiva la gestión pública a escala municipal.

En Colombia, normativamente se han tomado decisiones con miras a la prevención de desastres, así como también para la atención. Pero no se debe desconocer la alta vulnerabilidad social e institucional existente. Para su implementación tampoco se debe desconocer los presupuestos y la realidad municipal en el marco de la gestión pública.

Es necesario mediante un proceso de gobernanza tomar decisiones acorde a situaciones problemáticas, en el conjunto de la institucionalidad y los actores del territorio.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Gutiérrez L, Edgar A. (2014). Gramalote, posdesastre. Un espacio para la planificación del territorio. Revista Ambiental. Universidad de Pamplona.

Gutiérrez, E. & Lizcano, L. (2012). Aportes para una propuesta de manejo integral para el antiguo casco urbano del municipio de Gramalote, Norte de Santander. Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio, Universidad Autónoma de Manizales. Manizales.

Revisión Ordinaria Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Gramalote, documento técnico (2014). Municipio de Gramalote. República de Colombia.